

# Lederskap – en vei til innflytelse?

*En analyse av det norske formannskapet i OSSE i 1999*

**Anne Helen Woodruff**

**Hovedoppgave i statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo**

**Institutt for statsvitenskap**

**Våren 2003**

---

## **Forord**

Dette er min hovedoppgave i statsvitenskap. Selv om jeg alene står innefor det som befinner seg mellom disse to permene, er det en del personer som fortjener en stor takk for hjelp og støtte på veien til et ferdig produkt. Dette gjelder først og fremst min veileder, professor Janne Haaland Matlary, for god veiledning med konstruktiv kritikk, ideer og kunnskap. Videre vil jeg spesielt rette en takk til de syv respondentene. Disse er nåværende og tidligere embetsmenn og kvinner i UD, representanter fra andre offentlige instanser og interesseorganisasjoner. Uten dem, ingen oppgave. Takk til tidligere ambassadør Leif Mevik som har gitt råd om litteratur om norsk KSSE/OSSE- politikk.

En takk til høyskolelektor, Bengt Morten Jakobsen, som har lest utkast underveis og kommet med verdifulle kommentarer, og ikke minst gitt oppgaven en skikkelig ”språkvask”. Jeg vil takke Kathrine Farmen Nerli for velvillig å ha lest korrektur og hatt stor interesse for oppgaven under hele prosessen. Takk til Tron Høgvold og Maiken Solberg for datateknisk hjelp når min Word-kunnskap kom til kort.

Lunsj- og middagsgjengen på SV fortjener en takk for å ha gjort hovedfaget svært minneverdig og ikke minst sosialt. En takk Merete Ellingjord og Gunnar Rømuld for inspirerende kollokvier og mye latter under hele hovedfaget.

Til slutt vil jeg takke min gode venninne Heidi Irene Nilsen som utrettelig har hørt på mine foredrag om oppgaven til enhver tid, og som stilte sine 29 kvadrat til disposisjon da jeg trengte det som mest for å få dette i havn. Jeg vil også takke mamma og pappa som alltid har støttet og oppmuntret meg, og ikke minst latt meg få holde på med mitt. Jeg tror likevel de til tider har lurt på hva jeg egentlig har drevet på med og snakket om etter syv år på Blindern. Helt til sist, men definitivt ikke minst, vil jeg med respekt, beundring og stolthet rette en varm takk til søstra mi, Lise Woodruff, som ALLTID er der for meg, også når jeg har skrevet denne oppgaven.

Borgenhaugen, 1. mai 2003

Anne Woodruff

---

<b>KAPITTEL 1: TEMA OG PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>5</b>
1.1 INNLEDNING.....	5
1.2 VALG AV TEMA .....	6
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING .....	7
1.4 TEORETISK RAMMEVERK OG HYPOTESER .....	8
1.4.1 Lederskapshypotesen .....	8
1.4.2 Realismehypotesen .....	8
1.5 INNFLYTELSE .....	9
1.5.1 Begrepsavklaring av makt og innflytelse .....	10
1.5.2 Innflytelse – forstått på to måter .....	11
1.6 FORVENTNINGER TIL OPPGAVEN .....	12
1.7 OPPGAVENS AVGRENSING OG STRUKTUR .....	13
<b>KAPITTEL 2: TEORETISK RAMMEVERK OG METODE .....</b>	<b>15</b>
2.1 TO FORMER FOR LEDERSKAP .....	15
2.1.1 Entreprenørlederskap .....	16
2.1.2 Instrumentelt lederskap.....	18
2.1.3 Lederskapsformer gjennomføres sjelden en og en .....	21
2.2 BEGREPET MAKT UT FRA ET REALISMEPERSPEKTIV .....	23
2.2.1 Neorealisme .....	25
2.2.1.1 Organisering prinsippet .....	26
2.2.1.2 Enhetenes plassering i strukturen .....	27
2.2.1.3 Fordeling av ressurser.....	28
2.3 METODE.....	28
2.3.1 Single case studie.....	29
2.3.2 Intervjuene - datagrunnlaget .....	30
2.3.3 Skriftlige kilder .....	31
2.3.4 Kildekritikk.....	32
2.3.5 Forskningsetiske retningslinjer.....	34
2.3.6 Datas validitet og reliabilitet .....	35
2.4 OPPSUMMERING .....	36
<b>KAPITTEL 3: HVA SLAGS ORGANISASJON LEDET NORGE I 1999? .....</b>	<b>38</b>
3.1 OSSE I DET SIKKERHETSPOLITISKE LANDSKAPET .....	38
3.1.1 Synligheten av OSSE.....	38
3.1.2 Teoretiske betraktninger om OSSE .....	39
3.1.3 Regimeteoretiske tilnærminger .....	41
3.1.3.1 Sikkerhetsregime .....	42
3.1.3.2 Menneskerettighetsregime .....	44
3.2 KSSE - HISTORIKK .....	45
3.2.1 Helsingfors-avtalen.....	45

3.2.2	<i>Oppfølgingsmøter og ekspertmøter</i> .....	47
3.2.3	<i>Paris-toppmøtet i 1990</i> .....	48
3.2.4	<i>Fra KSSE til OSSE</i> .....	49
3.3	ORGANISASJONSSTRUKTUREN I OSSE .....	51
3.3.1	<i>Politiskstruktur</i> .....	52
3.3.2	<i>Administrativ og utøvende struktur</i> .....	53
3.3.3	<i>Beslutningsstruktur</i> .....	54
3.3.4	<i>Virkemidler</i> .....	55
3.4	NORSK KSSE/OSSE-POLITIKK .....	57
3.4.1	<i>Norsk deltakelse på konferanser og i konsultasjoner</i> .....	57
3.4.2	<i>Ulike former for diplomati</i> .....	58
3.4.3	<i>Norsk OSSE-politikk etter den kalde krigen</i> .....	59
3.5	OPPSUMMERING .....	61
<b>KAPITTEL 4: LEDERSKAP I BESTEMTE FORMER? .....</b>		<b>62</b>
4.1	ENTREPRENØRLEDERSKAP – FORMANNSKAPSOPPGAVER? .....	62
4.1.1	<i>Forhandlingsegenskaper</i> .....	63
4.1.2	<i>Agendasetting</i> .....	65
4.1.2.1	<i>Kosovo</i> .....	66
4.1.2.2	<i>Tsjetsjenia</i> .....	67
4.1.3	<i>Viktigheten av å se det vesentlige</i> .....	68
4.1.4	<i>Kreativ problemløsning</i> .....	70
4.1.5	<i>Etablering av internasjonale avtaler</i> .....	72
4.1.6	<i>Entreprenør versus megler</i> .....	73
4.2	INSTRUMENTELT LEDERSKAP - UT FRA BESTEMTE RESSURSER .....	74
4.2.1	<i>Ferdigheter</i> .....	75
4.2.2	<i>Handlekraft</i> .....	76
4.2.2.1	<i>Økonomiske ressurser</i> .....	77
4.2.2.2	<i>Menneskelige ressurser</i> .....	78
4.2.3	<i>Formell og uformell status</i> .....	80
4.2.4	<i>Norge i en heldig posisjon?</i> .....	81
4.3	FORMANNSKAPETS BRUK AV TO FORMER FOR LEDERSKAP .....	82
4.4	OPPSUMMERING .....	83
<b>KAPITTEL 5: FRA LEDERSKAP TIL INNFLYTELSE? .....</b>		<b>85</b>
5.1	INNFLYTELSE? I SÅ FALL PÅ HVILKE OMRÅDER? .....	85
5.1.1	<i>Norsk oppfatning av innflytelse</i> .....	86
5.1.1.1	<i>Øke Russlands aktivitet i OSSE</i> .....	86
5.1.1.2	<i>Forhandlingene om sikkerhetspakten</i> .....	87
5.1.1.3	<i>Menneskesmugling</i> .....	88
5.1.1.4	<i>Fangeutveksling og grenseobservering</i> .....	89
5.1.1.5	<i>OSSEs menneskelige dimensjon</i> .....	90

5.1.2 Neorealisme og innflytelse fra et lite land .....	91
5.2 STORMAKTENES STYRING AV FORMANNSKAPET .....	93
5.2.1 Norsk oppfatning av stormaktenes påvirkning.....	93
5.2.2 Neorealisme og stormaktenes styring på internasjonal politikk .....	96
5.3 EGENINTERESSE .....	97
5.3.1 Norsk oppfatning av egeninteresse .....	97
5.3.2 Neorealisme og egeninteresse.....	99
5.4 EFFEKTER AV ET FORMANNSKAP I OSSE .....	100
5.4.1 Norsk oppfatning av effekten av formannskapet .....	100
5.4.2 Neorealisme og effekter .....	101
5.5 STORMAKTSSTYRE? .....	102
5.6 OPPSUMMERING .....	103
<b>KAPITTEL 6: OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>104</b>
6.1 LEDERSKAPSHYPOTHESEN - STYRKET ELLER SVEKKET?.....	105
6.1.1 I hvor stor grad et entreprenørlederskap?.....	105
6.1.2 Instrumentelt lederskap – bestemte ressurser avgjør.....	107
6.1.3 Et formannskap – to lederskap.....	108
6.2 REALISMEHYPOTHESEN - VANSKELIG Å MOTSI? .....	109
6.3 KRITIKK AV DET TEORETISKE RAMMEVERKET .....	113
6.3.1 Kritikk av lederskapsteoriene.....	113
6.3.2 Kritikk av realismeteorien.....	114
6.4 KONKLUSJON .....	115
6.5 LEDERSKAPSTEORI SOM ANALYSEVERKTØY .....	119
<b>REFERANSER: .....</b>	<b>121</b>
LITTERATUR: .....	121
OFFENTLIGE DOKUMENTER: .....	122
AVISARTIKLER:.....	123
INTERNETT:.....	123
RESPONDENTER: .....	123
VEDLEGG 1:.....	124
VEDLEGG 2: OSSEs STRUKTUR OG INSTITUSJONER .....	126

## Forkortelser:

CFE	Conventional Armed Forces in Europe – De konvensjonelle styrkene i Europa
CPC	Center for (finne den engelske) Det konfliktforebyggende senter
CSBM	Confidence and Security Building Measure – Tillits- og sikkerhetsskapende tiltak
EU	Den europeiske union
FN	Forente nasjoner
FSC	Forum for Security Co-operation – Forum for sikkerhetssamarbeid
HCMN	High Commissioner on National Minorities – Høykommissæren for nasjonale minoriteter
IGO	International Governmental Organization – Internasjonal statlig organisasjon
KLA	Kosovo Liberation Army – Den kosovoalbanske frigjøringshær
KNE	Konferansen om tillits- og sikkerhetsskapende tiltak og nedrustning i Europa
KSSE	Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa
KVM	Kosovo Verification Mission – Verifikasjonssendelaget i Kosovo
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Atlanterhavspakts-organisasjonen
NGO	Non-governmental organization – ikke-statlig organisasjon
NORDEM	Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights – Den norske ressursbank for demokrati og menneskerettigheter
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights – Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo



# Kapittel 1: Tema og problemstilling

## 1.1 Innledning

Året 1999 var et urolig år for Europa. Kosovo-konflikten førte til NATOs bombing av Jugoslavia<sup>1</sup>, økt spenning i Tsjetsjenia, samt en rekke andre uløste konflikter i Øst-Europa og Sentral-Asia. Dette gjorde at internasjonale organisasjoner og multilateralt samarbeid ble satt på prøver. Gjennom sitt verv som formann i *Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (OSSE) i 1999 var Norge i en posisjon som ga oss økt innsyn i det internasjonale politiske spillet, samt at vi langt på vei selv fikk være en aktiv aktør. Det er i denne oppgaven gjort en studie av dette formannskapet, for å analysere et slikt lederskap i en internasjonal organisasjon og hvilket spillerom lederskapet kan sies å ha ("scope conditions for the leadership"). Det er spesielt interessant å undersøke om et lite land kan få noen form for innflytelse på generell internasjonal politikk gjennom å påta seg en slik oppgave.

OSSE er en relativt stor internasjonal organisasjon med 55 medlemstater og med en geografisk målestokk som strekker seg fra Vancouver til Vladivostok. OSSE er et resultat av *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (KSSE) som utviklet seg fra 1972 og utover på 1980-tallet, og kan sies å være den eneste dialogen mellom øst og vest de siste tiårene av den kalde krigen. KSSE-prosessen fortsatte etter den kalde krigens slutt, men fra og med 1. januar 1995 ble KSSE institusjonalisert, og konferansen ble en organisasjon (OSSE). OSSE har som sine viktigste mål og oppgaver å fremme menneskerettigheter og demokrati, forebygge konflikter gjennom tidlig varsling av potensielle konflikter og gjennomføre konflikthåndtering etter avsluttet konflikt, samt drive generelle forhandlinger og dialog om sikkerhet i Europa. Virkemidlene OSSE tar i bruk er først og fremst diplomati, sendelag for å forebygge konflikter eller bygge opp etter endt konflikt, offentlig kritikk ("shaming")

---

<sup>1</sup> Den føderale republikken Jugoslavia, som og så kalles rest-Jugoslavia og består av Serbia og Montenegro.

av stater, befolkningsgrupper eller personer som ikke følger de normene og reglene som er satt innenfor menneskerettigheter og demokrati. Til tross for en økt institusjonalisering og klare mål for sin virksomhet har OSSE måttet leve i skyggen av mer profilerte organisasjoner som NATO og EU. Det er ikke OSSE som skaper de største overskriftene i internasjonal eller nasjonal presse. Det kan sies at 1999 var et unntak i så måte. OSSE var en sentral aktør spesielt i forhold til å forsøke å få til en fredelig løsning på konflikten i Kosovo, og i tillegg arbeidet med å få i stand en Sikkerhetspakt for Europa innad i OSSE. Dette var utfordringer det norske formannskapet måtte takle og som denne oppgaven skal forsøke å belyse.

Å inneha et slikt formannskapsverv var en prestisjesak for Norge; først og fremst på bakgrunn av at vi ikke er medlem av EU og da gjennom dette formannskapet viste vi at vi likevel tar ansvar for Europas sikkerhet og utvikling. Det ble derfor satt inn store ressurser for å gjennomføre dette formannskapet, både økonomisk og av personell. Norge var meget godt forberedt til gjennomføringen av denne jobben fra 1. januar 1999, med ønsker og mål om å styrke OSSE som organisasjon og aktør i internasjonal sikkerhetspolitikk. Gjennom hele KSSE-prosessen og i OSSE har Norge hatt et meget sterkt engasjement for å utvikle denne formen for sikkerhetspolitisk tenkning (Mevik 1992). En tenkning hvor de grunnleggende normene skal være styrende ut i fra fredelige og diplomatiske løsninger, fremfor militære utfall og tvang. På grunn av de nevnte hendelsene som preget 1999 ble det et meget utfordrende år for det norske formannskapet, spesielt fordi OSSE var mer aktiv med på den internasjonale arena dette året enn noen gang.

## 1.2 Valg av tema

Utgangspunktet for denne studien er en interesse for hva OSSEs plass, mål og oppgave i dagens Europa kan være. Dette er en organisasjon som ikke er dominerende og som ikke blir prioritert i like stor grad av medlemsstatene som andre internasjonale organisasjoner. Unntaket kan være 1999 da oppmerksomhet var større både fra andre aktører, spesielt stormaktene, og pressen. I denne sammenheng vil stormaktene bli regnet som USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland.

OSSE fikk mer oppmerksomhet i 1999 fra både nasjonal og internasjonal presse på bakgrunn av at organisasjonen var trukket inn som en viktig i aktør Kosovo-konflikten. Norge er et lite land internasjonal sammenheng og det er derfor ikke ofte vi får muligheten til å spille en rolle i internasjonal politikk slik vi fikk gjennom dette formannskapet. Det er ikke gjort noen studie av dette formannskapet før, så oppgavens tema er hytt i så måte. Det er heller ikke gjort mange studier med utgangspunkt i lederskapsteorier i internasjonale organisasjoner slik denne oppgaven tar i bruk, noe studien vil forsøke å gi et bidrag til. Ettersom dette ikke er gjort noen studie av det norske formannskapet før var utfordringen størst i forhold til de empiriske data. Disse dataene ble samlet inn gjennom intervjuer av embetsmenn og kvinner som arbeidet med formannskapet, og av personer som har forutsetninger til å kunne uttale seg om Norges arbeid gjennom andre offentlige instanser eller tilknytning til NGOer (ikke-statlige organisasjoner). Dette danner det empiriske materialet for denne oppgaven.

### 1.3 Formål og problemstilling

Formålet med studien er å kartlegge hvordan Norge gjennomførte et lederskap i en internasjonal organisasjon. Videre er det et mål å kunne si om formannskapet har noen betydning for innflytelsen i internasjonal politikk. Det er da først og fremst viktig å kunne finne ut om selve lederskapet som ble gjennomført av det norske formannskapet, for videre å se hvordan dette passer inn i den internasjonale politiske sfære. Den overordende problemstillingen for denne oppgaven er:

*Kan bestemte former for lederskap fra et lite land gi innflytelse på internasjonal politikk, ut fra å få kartlagt de rådende forhold for et lederskap?*

For å kunne besvare denne problemstillingen er det laget et teoretisk rammeverk som danner grunnlaget for to hypoteser som skal kunne avgjøre i hvilken grad det norske formannskapet kan sies å ha gitt innflytelse på internasjonal politikk eller ikke og da under hvilket spillerom et slikt lederskap opererer på den internasjonale arena.

## 1.4 Teoretisk rammeverk og hypoteser

Denne studien er først og fremst en case studie av det norske formannskapet i OSSE. Det er utledet et teoretisk rammeverk som danner grunnlaget for de hypotesene studien ønsker å teste og som kan gi oss en bedre mulighet til å belyse problemstillingen. Dette rammeverket har bidrag fra lederskapsteorier og realismeteorier, som danner grunnlaget for hver sin hypotese.

### 1.4.1 Lederskapshypotesen

Det er selve lederskapet som er det interessante for denne oppgaven og hvordan det norske formannskapet håndterte dette. Det er derfor naturlig å danne en egen lederskapshypotese (H1) som kan vise forutsetningene til en stat som påtar seg en slik oppgave i en internasjonal organisasjon. Innenfor litteraturen om lederskap i studiet av internasjonal politikk er det bidrag som i stor grad tar for seg lederskap i internasjonale forhandlinger, men som også kan brukes på lederskap i internasjonale organisasjoner, fordi oppgavene ofte er de samme. Lederskapsteorier omkring internasjonale forhandlinger og organisasjoner er ikke av et stort omfang. Av de teoriene som finnes er det i denne oppgaven valgt å ta i bruk Oran Youngs artikkel *”Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”* (Young 1991), som redegjør for tre former for lederskap, og hvor denne oppgaven først og fremst vil konsentrere seg om entreprenørlederskap. Det andre bidraget er Arild Underdals *”Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management”* (Underdal 1994), som også presenterer tre former for lederskap, men hvor vi i første rekke vil ta i bruk hans instrumentelle lederskap. Disse bidragene er å regne som pionerarbeid innen lederskapsteorier i internasjonale forhandlinger og organisasjoner (Malnes 1995:106). Lederskapshypotesen er da følgende påstand:

***H1: Ved å utføre entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i organisasjoner som OSSE, kan et lite land som Norge få økt innflytelse i internasjonal politikk.***

### 1.4.2 Realismehypotesen

I denne studien er det naturlig å trekke inne realismeteorien, da den fanger store deler av den internasjonale politikken. I studiet av internasjonal politikk er det realismen som har vært en sentral skoleretning for å forklare hvordan det internasjonale

samfunnet fungerer. Det er derfor mulig å bruke deler av denne teorien for å danne grunnlaget for realismehypotesen (H2), fordi dette er en teori som i utgangspunktet hevder at verdenssamfunnet er anarkisk og sier videre at det kun er stormakter med militære og økonomiske ressurser som kan klare å ha makt og innflytelse til å påvirke politikken. Det er et mangfold av teoretiske bidrag innenfor realismeteorien. Det teoribidraget som har størst relevans for analysen av dette caset og som kan være med å underbygge H2, er neorealismen, eller strukturrealismen som den også kalles. Neorealismen ble første gang presentert av Kenneth Waltz i hans bok *”Theory of International Politics”* i 1979. Siden den gang har neorealismen blitt utviklet og vært omdiskutert, men det er i denne oppgaven valgt å ta utgangspunkt i Waltz sin bok fra 1979. Dette teoribidraget kan sies å være relevant da neorealismen kan bli kombinert med arbeid i forhold til økonomiske relasjoner, regimer og det internasjonale samfunn (Buzan 1996:49), noe som i stor grad dekker denne oppgavens tema. Samtidig som neorealismen forsøker å forklare verdenssamfunnet ut i fra at det eksisterer anarkiske strukturer som bestemmer i hvilken grad ulike enheter, som spesielt stater, skal ha av innflytelse. Det vil derfor i teorikapittelet bli lagt vekt på å redegjøre for Waltz sin fremstilling av disse strukturene og enhetenes plassering i disse ut i fra ressurser.

***H2: Det er kun stormakter med militære og økonomiske ressurser som kan ha innflytelse i organisasjoner som OSSE.***

## 1.5 Innflytelse

I statsvitenskapen er det ingen andre begreper som er omtalt og diskutert mer enn makt og innflytelse. Dette er ord som brukes på svært mange områder og som i stor grad styrer all form for politikk. Vi kan hevde at disse to begrepene lang på vei kan sies å henge sammen og være to sider av samme sak. Det er i denne studien likevel valgt i første rekke å ta i bruk begrepet innflytelse, fordi studien ønsker å se på ulike områder Norge gjennom OSSE-formannskapet kan sies å ha en form for innflytelse. Å bruke ordet makt i en slik sammenheng kan bli noe sterkt. Vi er her mest interessert i å finne ut hva som skal gjelde som innflytelse for aktørene i internasjonal politikk, samtidig som dette begrepet er tatt i bruk i problemstillingen og hypotesene.

Før vi kommer mer inn på selve innflytelses begrepet bør vi se hvordan makt og innflytelse tradisjonelt blir definert i statsvitenskapen.

### 1.5.1 Begrepsavklaring av makt og innflytelse

Det finnes mange definisjoner av maktbegrepet, men det er gjerne maktens tre ”ansikter” (perspektiver) som brukes som forklarings faktorer. Det første perspektivet er *A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort*, denne formulering tilhører Robert A. Dahl (1963). Denne definisjonen bygger på en maktstudie konsentrert om beslutningsatferd i saker det er en interessekonflikt, og en aktørs vilje må bøye under for en annen. Dette har sitt utspring i beslutningsprosesser i lokalpolitikken i USA på 1950-tallet. Det andre perspektivet er Bachrach og Baratz som forsøkte å trekke maktbegrepet noe lenger enn kun til å dreie seg om synlige beslutninger (Bachrach og Baratz 1962). De mente at makten også bestod av de problemer, spørsmål og svar som ble holdt borte fra den politiske dagsorden. Ikke-beslutninger (usynlig agenda) er like viktige som de faktiske beslutningene. De som allerede har innflytelse kan tjene på at deres interesser blir holdt borte fra den politiske dagsorden (Bachrach og Baratz 1962:947-952). Det tredje perspektivet blir fremmet av Steven Lukes i hans bok ”*Power: a radical view*” (Lukes 1974). Han hevder at perspektivet til Bachrach og Baratz legger for ensidig vekt på maktbegrepet tross sin kritikk av atferdsstudier. Lukes (1974) mener at *A utøver makt over B til å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort, men A vil også ha makt ved å påvirke, forme og bestemme Bs ønsker*. Makt over befolkningens tanker, ideer og problemoppfatning utgjør da det tredje maktperspektivet.

Ved å ta i bruk Gudmund Hernes (1975:107) sin definisjon av innflytelse ser vi tydelig hvordan disse to begrepene henger sammen og at det kan sies å være to sider av samme sak *A øver innflytelse over B når han får B til å handle på en bestemt måte ved å vise at B da er i bedre stand til å i å realisere sine interesser*. En definisjon som tar utgangspunkt i og viderefører Dahls definisjon av makt. Hernes (1975:107) hevder at det ut i fra definisjonen av innflytelse er av avgjørende betydning for A å vite hva slags interesser de andre aktørene har. Det er viktig å vite hvordan mål og middel henger sammen, samtidig må A må ha tillit hos dem han vil påvirke, og ikke minst være i stand til å levere premisser til dem som skal treffe avgjørelsene (Hernes

1975:107). For å oppnå innflytelse, er det avgjørende å vite hva målet til den en ønsker å influere er. Ved å kjenne målet blir også valget av middel avgjort, og da er det avgjørende å kunne stå for de midlene som blir tatt i bruk for å nå det målet en ønsker (Hernes 1975:108). Vi ser av innflytelse definisjonen at makt og innflytelse henger sammen, har du mulighet til å influere noen så har du også makt.

I diskusjoner omkring makt og innflytelse er det blitt mer vanlig å skille mellom ”hard” og ”myk” makt. ”Hard” makt (”hard power”) forbindes med militær makt og økonomisk makt, det som også kan betegnes som tvangsmakt. ”Myk” makt (”soft power”) kan mer kategoriseres ut i fra å ta i bruk innflytelses kanaler som diplomati, dialog, ideologi og institusjoner (Nye 1991:31). Dette er betegnelser på makt og innflytelse som har utviklet seg spesielt etter den kalde krigen og som det til stadighet debatteres i faglitteraturen. Det er naturlig å trekke inn denne delingen i denne studien, fordi OSSE verken er i besittelse av militære eller økonomiske ressurser. En del vil derfor hevde at OSSE da har det som kan betegnes som ”myk” makt organisasjon og kan bruke de virkemidlene som den har tilrådighet for å kunne få innflytelse (Matlary 2002a), noe vi kanskje få visse svar på i denne oppgaven. Vi skal diskutere nærmere ”myk” makt i redegjørelsen for OSSEs virkemidler i kapittel 3, punkt 3.3.4.

### 1.5.2 Innflytelse – forstått på to måter

For å kunne overføre innflytelsesbegrepet til denne studien er det naturlig å måtte sette bestemte krav til hva som skal legges i dette begrepet. Det er først og fremst viktig å ha oversikt over hvilke midler den organisasjonen en skal lede har tilrådighet. Videre må det beregnes hva slag struktur denne organisasjonen er bygget opp rundt, altså hvilke muligheter har lederen til å få gjennomslag for sine ideer. Det er av spesiell betydning hvilke ressurser lederskapet må inneha for å kunne ha innflytelse, og for hvem. I forhold til det norske formannskapet er det viktig å ha en realistisk holding til hva en stat kan få ut av å lede en organisasjon som OSSE. Vi kan tilpasse innflytelsesdefinisjonen ut i fra en vid og en smal begrepsforståelse. Den *vide* begrepsforståelsen er åpen for alle mulige typer av innflytelse. Det vil si å kunne påvirke beslutninger ved å lede konsultasjoner og forhandlinger, samt ha mulighet til

å møte ulike representanter fra andre organisasjoner for å drøfte ulike synspunkter. OSSE-formannen bruker mye tid på disse oppgavene. På den måten kan selve formannskapet gi innflytelse ved å være både leder og aktør. Den *smale* forståelsen av innflytelse går mer å ut på at det er kun helt bestemte midler som bestemmer hvordan en leder kan få innflytelse eller ikke. Disse midlene er gjerne begrenset til å dreie seg om militære og økonomiske ressurser. Den første innskytelsen i forbindelse med denne studien blir da at det er den vide forståelsen av innflytelse som skal benyttes. Dette kan begrunnes ut fra at OSSE ikke har slike militære og økonomiske ressurser, og det samme er tilfelle for Norge. Vi har samtidig lagt til grunn en hypotese (H2) som befinner seg innenfor den smale begrepsforståelsen. Vi ser da at lederskapshypotesen og realismehypotesen befinner seg på ulike analysenivåer, H1 på nasjonalt nivå og H2 på systemnivå. I en slik situasjon blir det nødvendig i denne oppgaven å ta i bruk både smal og vid forståelse av innflytelse av det norske formannskapet i OSSE i 1999.

## 1.6 Forventninger til oppgaven

En kan ikke forvente at denne studien skal gi noen oppsiktsvekkende funn om det norske formannskapet eller om spillet i internasjonal politikk. Det er likevel en viss forventning til å få en oversikt over hvordan Norge arbeidet i en slik posisjon, hvilke aktører som er mer dominerende enn andre og hva slags innflytelse som faktisk teller i en slik sammenheng. Med bakgrunn i at vi allerede har delt innflytelsesbegrepet inn i en vid og en smal forståelse, kan det ikke forventes at de konklusjoner som kommer ut av denne studien kan være noe *enten-eller*. Hypotesen som er satt frem kan ikke sies å være konkurrerende, derfor må vi forvente oss *både-og* konklusjoner som et resultat av denne studien. Dette kan begrunnes ut i fra at en teori kan overføre verdi til en annen teori, og vi da kan forbedre vår forklaring ved en slik tilnærming. Dette fungerer best når flere teorier forsøker å forklare det samme fenomenet, men at de ulike variablene de forskjellige teoriene tar i bruk ikke påvirker det endelige utfallet (Jupille m.fl. 2002:11). Hypotesene er ikke konkurrerende også fordi de befinner seg på ulikt analysenivå, og de da vanskelig kan sammenlignes på likt grunnlag. Dette kan likevel være nyttig med ulikt analysenivå, fordi vi da kan forvente et resultat som



sier mer om selve caset og vi kan få analyserte flere aspekter. Vi vil kunne få en forklaring på hvordan Norge utviste et lederskap i OSSE, samtidig som vi kan få svar på om et slikt lederskap gir innflytelse og hvordan dette faktisk viser seg. H1 kan gi oss svar på selve lederskapet, H2 kan gi oss svar i forhold til innflytelse, så får konklusjonen avgjøre hva som har størst betydning.

## 1.7 Oppgavens avgrensing og struktur

I denne hovedoppgaven er det valgt å kun fokusere på det norske formannskapet i OSSE i 1999. Dette begrunnes ut i fra at en studie ikke er gjennomført før og det empiriske materialet er svært begrenset, noe som har krevd en del tilrettelegging for selve analysen. På bakgrunn av oppgavens omfang i størrelse, tid og økonomiske ressurser er det da valgt å kun se på Norge i en slik posisjon.

Denne oppgaven er videre strukturert slik at en nærmere vitenskaplig gjennomgang av det teoretiske rammeverket vil bli presentert i kapittel 2, for å kunne gi en dypere forståelse av hvordan hypotesene er utarbeidet. Videre i kapittel 2 vil også oppgavens metodiske fremgangsmåte bli redegjort for og diskutert. Det er da lagt spesielt vekt på innsamlingen av det empiriske datamaterialet gjennom intervjuer.

Kapittel 3 er et deskriptivt bakgrunnskapittel for å kunne få en bedre forståelse av OSSE som organisasjon. Dette kapittelet inneholder en gjennomgang av OSSE i dagens Europa og hvordan organisasjonen plasseres analytisk av ulike internasjonale politiske teorier. Videre vil det bli gitt en kort historisk gjennomgang av KSSE-prosessen fra Helsingfors-avtalen ble inngått i 1975 til den organisasjonen vi ser i dag. Det vil også i dette kapittelet bli redegjort for OSSEs politiske og administrative struktur, beslutningsstruktur og virkemidler. Til slutt vil det bli redegjort for den norske KSSE/OSSE-politikken opp igjennom årene, for å kunne få en bedre forståelse av det norske formannskapets forutsetninger.

Kapittel 4 og 5 er oppgavens analysekapitler. Det er også i disse kapitlene det empiriske materialet for studien vil bli presentert. Selve lederskapet analyseres i kapittel 4, strukturert ut i fra de variablene som danner grunnlaget for

entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap. I kapittel 5 vil det bli gjort analyse av formannskapet og om dets mulighet til å ha innflytelse ut i fra neorealismens grunnlag. Målet med de to kapitlene er da å kunne kartlegge om Norge utviste bestemte former for lederskap som H1 påstår og hvordan vi kan peke på at dette faktisk ble gjort, og om dette faktisk ga innflytelse. På den måten får vi først et inntrykk av selve lederskapet som er det nye og utfordrende i denne studien, for så å se neorealismen som allerede har sitt utgangspunkt for å si at formannskapet ikke har noen innflytelse ifølge H2, og ligger derfor som et argument i bunnen av hele analysen. Dette kan også være med på å få besvart hvilket spillerom lederskapet har i en slik sammenheng.

I kapittel 6 vil det bli forsøkt å samle argumentene fra både lederskapsanalysen og realismeanalysen, for å se om dette har belyst den problemstillingen som er fremsatt i denne studien, og kunne trekke konklusjoner ut fra de resultatene som studien har gitt. Det vil også i kapittel 6 bli gjort kritiske betraktninger i forhold til det teoretiske rammeverket og i hvilken grad lederskapsteorier kan benyttes som analyseverktøy.

## Kapittel 2: Teoretisk rammeverk og metode

For å kunne gjøre en analyse av det norske formannskapet i OSSE i 1999 må vi ha en mer vitenskapelig gjennomgang av det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for de to hypotesene som skal undersøkes i denne oppgaven, lederskapshypotesen (H1) og realismehypotesen (H2).

I dette kapittelet vil det også bli redegjort for oppgavens metodiske oppbygning. Det vil da bli lagt vekt på å redegjøre for single casestudier, for innsamling av empiriske data gjennom intervjuer, hvordan muntlige og skriftlige kilder er brukt, kilde kritikk, forskningsetiske retningslinjer, og til slutt redegjøre for de aktuelle dataenes reliabilitet og validitet i analysen.

### 2.1 To former for lederskap

*H1: Ved å utføre entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i organisasjoner som OSSE, kan er lite land som Norge få økt innflytelse i internasjonal politikk.*

Å bruke ulike lederskapsteorier for å danne et teoretisk grunnlag for å kunne analysere formannskapet gjør det hele mer utfordrende, i og med at det ikke er gjort noen undersøkelse av selve formannskapet før eller lederskap generelt sett i en slik sammenheng. I denne oppgaven er det valgt å bruke entreprenørlederskap (Young 1991) og instrumentelt lederskap (Underdal 1994), som er med å danne det teoretiske grunnlaget for H1. Det å teste lederskapsteorier på et slikt case er interessant fordi det kan være med på å gi en pekepinn om hvor avgjørende et godt og aktivt lederskap i en internasjonal organisasjon som OSSE kan være. Avgjørende faktorer i gjennomføringen av en slik analyse er å finne svaret på om det spiller noen rolle om det er et stor eller liten stat som er leder. Det er videre viktig å se på hvilke ressurser som er avgjørende for å gjennomføre et lederskap, og hvilke effekter dette kan gi det aktuelle lederskaps landet på sikt. En del vi nok hevde at entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap kan sies å være to sider av samme sak (Skodvin 1992; Andresen og Agrawala 2002). Det er ingen ting som tilsier at et entreprenørlederskap

ikke kan være instrumentelt. Til tross for at disse to formene for lederskap går en del i hverandre er det her valgt å analysere dem hver for seg, fordi de også dekker ulike områder av et lederskap. Entreprenørlederskap ser i stor grad på ulike oppgaver en leder har, mens instrumentelt lederskap fokuserer mer på ressurser en aktør må ha for gjennomføre et godt lederskap.

### 2.1.1 Entreprenørlederskap

I sin artikkel fra 1991 skisserer Young tre former for lederskap som har betydning i internasjonale organisasjoner. Disse er strukturelt, entreprenør og intellektuelt lederskap. Lederskap er et nøkkelement i all form for politikk. På tross av at individuelle handlinger er blitt mer betydningsfulle i dagens politiske verden er det fortsatt stater, interesse organisasjoner og multinasjonale selskaper som holder prosessen i gang (Young 1991:281).

Young definerer lederskap slik:

*Leadership refers to the actions of individuals who endeavor to solve or circumvent the collective actions problems that plague the efforts of parties seeking the reap joint gains in processes of institutional bargaining (Young 1991:285)*

Av de tre formene for lederskap Young legger frem er det *entreprenørlederskap* som er av størst betydning for caset i denne oppgaven og som det er mest naturlig å kunne plassere i forhold til OSSEs lederskapsstruktur. Årsaken til det kan sies å være at et entreprenørlederskap styres mer av å kunne legge føringer og tilrettelegge konteksten i organisasjonen og forhandlingene. Young definerer entreprenørleder som:

*An individual who relies on negotiating skill to frame issues in ways that foster integrative bargaining and to put together deals that would otherwise elude participants endeavoring to form international regimes through institutional bargaining (Young 1995:293).*

Utgangspunktet for Youngs entreprenørlederskap er først og fremst lederskap i ulike forhandlingssituasjoner. Dette kan gjøres på bakgrunn i at arbeidet som leder i en internasjonal organisasjon ofte går ut på å lede forhandlinger og tilrettelegge for organisasjonens medlemmer. I denne tilrettelegger rollen ligger det også et ønske om å skape gjensidig akseptable avtaler som fører de ulike partene sammen i en setting av konstitusjonelle kontrakter, til fordel for alle (Young 1991:288). Slike ledere blir gjerne trukket inn i forhandlinger og organisasjoner når det er vanskelig å for de

øvrige deltakerne å komme videre. Det er gjerne de individuelle egenskapene til en leder som er avgjørende når entreprenørlederskap blir trukket inn, men det er naturlig å bruke denne formen i forhold til OSSE-formannskapet, mange av de samme oppgavene som en entreprenørleder har inngår også i OSSE-formannens jobb.

Youngs *strukturelle* lederskap vil derimot være mer aktuelle i tilfeller hvor det er snakk om et lederskap basert på makt i forhold til posisjon og tilgang på materielle ressurser (Young 1991:288-293). Et lederskap som realismeteorien vil fremme i forhold til hvem som bestemmer i internasjonal politikk (punkt 2.2). Norge har ikke et slikt utgangspunkt for sitt formannskap, og vi kan derfor utelukke denne formen for lederskap i analysen. *Intellektuelt* lederskap fungerer slik at enkelt individer kan fremme intellektuelle løsninger og systemforslag som kan være med å forme perspektivene til de ulike partene i institusjonelle forhandlinger og organisasjoner (Young 1991:298-302). Dette er en form for lederskap som ofte forekommer forut for etablering av regimer, organisasjoner og institusjoner (Andresen og Agrawala 2002:49), og er derfor ikke av så stor relevans for analysen i denne oppgaven.

Young (1991:295) trekker frem et viktig poeng med at det å gjennomføre et entreprenørlederskap ikke er det samme som å være megler. Å komme inn i forhandlinger som megler vil si at utgangspunktet er å være en nøytral tredjepart. Ved å gjennomføre et entreprenørlederskap er det like viktig for en som leder forhandlingene og organisasjonen får et utfall som også den staten han/hun representerer kan godta og etterleve.

Entreprenørlederskap sees ofte på som en løsning som når det er behov for å trekke inn enheter utenfra som kan se glemte argumenter og løsninger (Young 1991:293-298). En entreprenørleder kan ha oppgaver som:

- Å sette en agenda som former sakene slik at de kan presenteres på et internasjonalt nivå.
- Popularisere oppmerksomhet mot det viktige i hver enkelt sak.
- Fremme kreative løsninger
- Lage avtaler og linje opp støtte for fremtredende muligheter.

(Young 1991:294)

Dette er mange av de samme oppgavene som formannen har i OSSE og vi vil i analysen få se hvordan Norge løste disse oppgavene, og om Norge da utviste elementer av et entreprenørlederskap.

Et eksempel på entreprenørlederskap er Stjepan Keckes<sup>2</sup> rolle i å lede prosessen for å utvikle et regime for kontroll av forurensing av Middelhavet. Han spilte en aktiv rolle for å fremme vitenskapelige ideer til opplysning av politikere innenfor hvert enkelt land (Young 1991:294). Et lignende entreprenørlederskap kan sies ble gjennomført av Norge og spesielt da sjefsforhandler Jens Evensen<sup>3</sup> i forbindelse med den tredje FN-konferansen om internasjonal havrett i 1973-1982 (Skodvin 1992; Young 1991:294).

### 2.1.2 Instrumentelt lederskap

Arild Underdal (1994) opererer også med tre former for lederskap, men med en noe annen vinkling enn Young. Disse formene er lederskap som en unilateral handling, lederskap i form av tvang og instrumentelt lederskap. Lederskapsteori er for Underdal innsikt til *"logic of leadership"*, og kan gi økt forståelse for multilaterale forhandlinger. Underdal definerer lederskap som:

*An asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behavior of others toward a certain goal over a certain period of time (Underdal 1994:178).*

Lederskap krever utførelse av innflytelse og til en viss grad makt. Det er bare i noen få tilfeller at det er et enten eller. Det er også mulig å sette lederskap inn i ulike kontekster, et eksempel er å skille mellom innenrikspolitikk og internasjonal politikk. I denne oppgaven er det den internasjonale politikken som er interessant, og da vil aktørene være stater og regjeringer. Systemet vil være anarkisk. Den bestemmende faktoren for lederskapet er ressurser, gjensidig avhengighet og strukturer (Underdal 1994:180). Underdal forutsetter her at det internasjonale

---

<sup>2</sup> Stjepan Keckes fra Kroatia var i femten år leder for FNs havprogram (UNEP's oceans program). I dag jobber han som freelance konsulent for en rekke internasjonale og nasjonale organisasjoner. (<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu150e/uu150e0z.htm>)

<sup>3</sup> Jens Evensen, ledet oljeavdelingen i UD 1961-73, og hadde ansvaret for utarbeidelsen av «Security Code», de norske sikkerhetsforskriftene for olje- og gassvirksomheten til havs. Ledet de norske forhandlingene om handelsavtale med EF i 1972-73, visepresident for FNs havrettskonferanse 1973-82, handelsminister 1973-74, havrettsminister 1974-79, ambassadør og UDs spesialrådgiver i folkerett 1979-85. Dommer ved Den internasjonale domstolen i Haag fra 1984. ([http://gassmagasinet.no/GasLex/E/body\\_e.html](http://gassmagasinet.no/GasLex/E/body_e.html))

samfunnet styres av de samme faktorene som ligger til grunn for neorealismen (punkt 2.2), når det er snakk om lederskap på generelt grunnlag.

Den lederskapsformen til Underdal som er av størst interesse for caset er det *instrumentelle lederskapet*, fordi å gjennomføre et instrumentelt lederskap er i stor grad å komme frem til avtaler. En aktør kan påta seg et lederskap når det er en generell oppfatning fra alle berørte parter at denne aktøren har kunnskap og ressurser som er til organisasjonens beste. Denne formen for lederskap baserer seg på tre former for ressurser; ferdigheter, handlekraft (energi) og status. Lederskap gjennom *unilaterale handlinger* forekommer derimot når en stat, regjering og parti gjør en innsats for å løse et kollektivt problem, ved å sette seg i respekt og statuere et eksempel som andre ønsker å følge (Underdal 1994:183-186). Det er mulig å anta at Norge gjorde en så god jobb som formann at andre stater vil ta etter, men vi vil i denne oppgaven kun konsentrere oss om året 1999 og de faktiske forholdene da. Det er derfor vanskelig å se formannskapet da i forhold til et lederskap ut i fra en unilateral handling. *Tvangslederskap* er en form der det brukes trusler og belønning som et element for å påvirke andres holdninger (Underdal 1994:186-187). Ved å ha kontroll over spesielle hendelser kan en leder rose og belønne de som følger en leders avgjørelser, men kan straffe de som ikke er villige til å akseptere avgjørelsene i bestemte saker. Denne formen for lederskap brukes i stor grad i forhandlinger, spesielt i taktisk diplomati gjennom løfter og trusler. Jo svakere et hegemoni er, jo høyere kostnader er det å utføre et tvangslederskap (Underdal 1994:186-187). Norge innehar ingen hegemonirolle og vi kan derfor utelukke denne formen for lederskap i denne studien.

Gjennom instrumentelt lederskap bør en aktør både ha politiske og selvstendige *ferdigheter*. Det kreves ulike ferdigheter for å kunne sortere ulike meninger og innspill, for å håndheve normer og regler, og for å vurdere kostnad/nytte faktorer. Dette fører til ulike oppgaver for lederskap innad i den instrumentelle modellen. En aktør vil lede an til å fatte selvstendige avgjørelser på vegne av fellesskapet. En annen aktør har som oppgave å ta beslutninger konstruert av politiske elementer og ønske

om konsensus, noe av de samme elementene som i Youngs entreprenørlederskap (Underdal 1994:188-189). Begge disse oppgavene må gjennomføres av OSSE-formannen.

*Handlekraft* kan sies å være det samme som ressurser den enkelte leder kan ta med seg inn i et problem. Det vil si ressurser av økonomisk og menneskelig art (Underdal 1994:189). På det økonomiske plan er det viktig å kunne ha nok penger til å sette inn for å kunne gjøre en så god lederjobb som mulig. De økonomiske ressursene til en enkelt leder avgjør i stor grad hvor aktiv dette lederskapet kan være, noe som igjen påvirker hva den kan oppnå for organisasjonen. Av menneskelige ressurser kan det være for lederen å ha personer som har kompetanse til å sette seg inn i saker, ha oversikt og ønske om å løse oppgavene de blir pålagt. Enkelte stater, spesielt store og rike stater, har personer med kompetanse tilgjengelig for å kunne diagnostisere problemer og utvikle løsninger (Underdal 1994:189).

*Status* har mer å gjøre med en aktørs formelle rolle i en organisasjon, så vel som uformelle rolle i andre sosiale sammenheng. Sammen kan formell og uformell status gi en bedre effekt enn hver for seg. Det som bindes opp mot den formelle rollen er roller som formann, president, plass i en komité og generalsekretær. Den uformelle rollen er mer personlig omdømme og kontakter. Innenfor den uformelle statusen kan det også legges stor vekt på nasjonalt politisk ståsted og prestisje. Vekten på disse to komponentene ser ut til å variere fra den institusjonelle og politiske situasjonen (Underdal 1994:190), men det er ikke tvil om at det er en døråpner for kontakt som kan føre til avtaleinngåelse.

Ettersom instrumentelt lederskap er basert i stor grad på ferdigheter, handlekraft og status så er dette faktorer som kan gi muligheter til små land til å få økt innflytelse gjennom å kunne påta seg lederskap i ulike organisasjoner, ut i fra et tvungent mandat for de lederoppgavene som skal gjøres (Underdal 1994:90). Spesielt stater i en mellomposisjon kan gjennom et slikt lederskap få økt påvirkningsmulighet på sine organisasjonsskolleger som i utgangspunktet kan være en mektigere stat, ved at de kan innta en meglerrolle hvis den ikke utgjør en trussel (Underdal 1994:90). Dette gjelder mest muligheten til å påvirke i enkeltsaker. Et eksempel på dette er Norge og



Sveriges forskningsprogram om sur nedbør som fikk andre europeiske stater til å forstå problemet og begynne å diskutere løsninger. At Norge og Sverige ble hørt i denne sammenheng har mye å gjøre med den ekspertise og diplomatiske ferdigheter mindre land kan være i besittelse av. Underdal viser til at forskning og ekspertise kan gjøre små land til ledere i ulike regimer og organisasjoner ved å bruke sin kunnskap (Underdal 1994:190-191). Små land kan i tillegg ha innflytelse gjennom tidligere erfaringer og historiske tradisjoner innenfor ulike felt, noe som gjør at de kan påta seg lederverv i ulike organisasjoner. Den rollen Norge og Jens Evensen påtok seg under den tredje FN-konferansen om internasjonal havrett i 1973-1982 kan brukes som eksempel på gjennomføring av instrumentelt lederskap av et lite land (Skodvin 1992). Først og fremst hadde Jens Evensen og hans gruppe de *ferdighetene* som skulle til for å kunne lede disse internasjonale forhandlingene. Evensen selv var en dyktig og innovativ forhandler, samtidig som denne jobben ble supplert med medarbeidere som hadde kompetanse og jobbet hardt i kulissene. Videre hadde Norges delegasjon den *handlekraft* som er av betydning i et slikt internasjonalt lederskap. Gjennom å ha kompetente mennesker til å representere og ved å ha interesser i selve avgjørelsen av havretten, viste Norge at det hadde de økonomiske ressursene og de rette kompetanse ressursene som skal til for å inneha et aktivt lederskap. I 1975 ble prosedyrene endret for forhandlingene og et mer uformelt lederskap ble integrert i det formelle forhandlingssystemet. Dette førte til at Evensens formelle *status* og posisjon som forhandlingsleder fikk mer åpne kanaler til å kunne påvirke forhandlingene. Denne endringen gjorde det enklere å kunne komme frem til løsninger (Skodvin 1992:175-178).

### 2.1.3 Lederskapsformer gjennomføres sjelden en og en

Det er svært sjelden eller aldri at det er kun en form for lederskap som gjennomføres. I de fleste tilfeller er det en kombinasjon av flere former som fører til et effektivt lederskap. Det er med en slik bakgrunn at selve lederskapsstudiene er svært komplekse, fordi det er vanskelig å skille ut når det er et faktisk lederskap som gjennomføres i forhold til en vanlig forhandlingssituasjon (Agrawala og Andresen 2002:41). Ut i fra de oppgaver som er definert for formannen i OSSE og de mulighetene hvert enkelt formannskaps stat har til rådighet er det klart at det ikke er

gitt kun en form for lederskap som gjennomføres i organisasjonen fra år til år. Det hele avhenger av ressursene til hvert enkelt formannskapsland om hvilke lederskapsformer som brukes og kan gjennomføres.

Ut fra Youngs entreprenørlederskap og Underdals instrumentelle lederskap er det mulig å kunne bruke disse bidragene til å analysere det norske formannskapet i OSSE i 1999. Dette er lederskapsformer som kan bidra til å kartlegge det norske formannskapet, for videre å se om bestemte former for lederskap kan gi noen innflytelse på internasjonal politikk. Som vi har sett av redegjørelsen av det teoretiske rammeverket for H1 så er det mulig å anta at Norge kan sies å ha innslag av entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i sin gjennomføring av det norske formannskapet i OSSE. Dette kan antas å være lederskapsformer som Norge har forutsetninger for å utføre som et lite land og hvor det har best mulighet for å kunne utøve en viss form for innflytelse. Analysen vil vise om så er tilfelle. Målet med å gå i dybden på det norske formannskapet i OSSE er for å kunne avgjøre om lederskap i noen grad kan være med på å legitimere innflytelse på internasjonal politikk hvis det normative grunnlaget er tilstede. Det er samtidig viktig å påpeke at det er flere former for lederskap som setter sitt preg på regimer og organisasjoner, spesielt i ulike faser av utviklingen. Et entreprenørlederskap kan ikke etableres før det har vært et klart intellektuelt lederskap som produserer de ideene som entreprenørlederskapet arbeider videre med. Utføringen av et intellektuelt lederskap skjer gjerne tidlig i etableringen av et regime eller en organisasjon (Skodvin 1992:168). Det instrumentelle lederskapet kan sies å være en viktig form når det er snakk om forhandlingsfaser i regimer og i organisasjoner, noe OSSE har som et sterkt element i sitt arbeid for å skape en bedre region. Det strukturelle lederskapet vil til en hver tid være til i en organisasjon i større eller mindre grad (Andresen og Agrawada 2002:49). Det vil si at det alltid er bakenforliggende krefter som kan styrer beslutningsprosessene i større grad enn det er synlig for offentligheten. Det er et fåtall av medlemsstatene i OSSE som kan utføre noe spesiell form for strukturelt lederskap, men det er en generell holding at det alltid er noen ressurssterke aktører som er med på å prege de beslutninger som gjøres. Vi kan derfor utelukke en rekke former for lederskap som er

umulig å utføre av Norge, likevel kan vi ikke anta at Norge var mindre motivert for formannskapet for det. Norges utgangspunkt for dette formannskapet var å videreføre mange års engasjement innenfor KSSE/OSSE. Norge har i alle år hatt høy aktivitet på sitt arbeid i OSSE (Mevik 1992), og ved å ikke være medlem av EU kan vi anta at Norge hadde både motivasjon og engasjement til å gjennomføre et lederskap for europeisk sikkerhet, som vi skal undersøke om var av entreprenør og instrumentell art.

## 2.2 Begrepet makt ut fra et realismeperspektiv

*H2: Det er kun stormakter med militære og økonomiske ressurser som har innflytelse i organisasjoner som OSSE.*

Enhetene i realismeteorien om det internasjonale politiske system er stater, nasjoner og til dels internasjonale statlige organisasjoner (IGO). Systemet er anarkisk og prosessene styres etter kamp om makt. De ledende normene er autonomi, sikkerhet, maktbalanse, rasjonalitet og nasjonale interesser (Buzan 1996:57). I et slikt internasjonalt system er det en alles kamp mot alle, og de med mest ressurser til å påvirke og utøve makt har størst innflytelse. Makten måles gjerne i militære og økonomiske ressurser. Det er de statene som er i besittelse av disse ressursene som har mulighet til å styre verden ut fra sine idealer og mål. Under den kalde krigen var det to ”supermakter” som dominerte, USA og Sovjetunionen, spesielt da militært sett. Etter 1989 er USA fortsatt enerådende på mange av ressursområdene, men mer fokus på økonomi og markedsstyring har gjort at andre aktører har fått mer makt på disse områdene, som for eksempel EU.

Innenfor studiet av internasjonal politikk har realismen vært sentral som en teoretisk tilnærming etter 1945. Den kom som en reaksjon blant annet på politikken i mellomkrigstiden, erfaringer etter den andre verdenskrig og utviklingen av den kalde krigen (Buzan 1996:48). På den ene siden finner vi den klassiske realismen hvor navn som Morgenthau og Carr er sentrale, og som var rådende langt ut på 1960-tallet. På den andre siden har vi neorealismen med Waltz som en sterk bidragsyter. Neorealismen utviklet seg på 1970-tallet som en reaksjon på den klassiske realismen.

De klassiske realistene la vekten på transnasjonale forhold, økonomiske bekymringer, og et voksende nett av normer, regler og institusjoner, (Buzan 1996:49). Neorealismen fokuserte mer på liberale tradisjoner som økonomiske forhold, regimer og det internasjonale samfunn. Den menneskelige natur underbygde den klassiske realismen, for neorealismen ble dette erstattet med logikken om det maktpolitiske spillet basert på anarkiske strukturer (Buzan 1996:49). På tross av at realismen kan deles i to hovedgrupper kan det sies at det overordnede målet for realismen er å kunne fremme en teori om internasjonal politikk som forsøker å vise hvordan verden faktisk er og ikke kun det folk ønsker å se (Morgenthau 1993:16). Utgangspunktet for realismen er at egeninteresse går foran moral, rettigheter og plikter. Dette skyldes den menneskelige natur og det anarkiske internasjonale samfunnet. Realismen hevder at ut i fra dette vil det avledes et spørsmål om fred og sikkerhet, hvor militær sikkerhet er høyest prioritert for hver enkelt stat. På bakgrunn av militær sikkerhet som høyeste prioritet vil derfor realismen si at streben etter makt kjennetegner alle politiske handlinger, og det er ikke gunstig å fremme fred og sikkerhet gjennom folkeretten, internasjonale organisasjoner og integrasjon (Østerud (red.) m.fl.1997:231-232). Makt er den primære motivasjonen for alt politisk liv i følge realismen, som igjen er en følge av usikkerhet blant statene (enhetene). Realismen setter derfor fokus på politiske grupper i større grad enn individ, fordi dette fremmer militær makt gjennom kommando. Disse politiske gruppene er gjerne stater, og det er forholdet mellom statene som preges av usikkerhet. Når verden da, ifølge realismen, er anarkisk i sin struktur tvinger det statene til å skaffe seg makt å bruke den etter beste evne. Dette fører frem til kjernepunktene i realismen, nemlig maktbalanse og sikkerhetsdilemma (Buzan 1996:50-51). Denne oppgaven vil ta i bruk Waltz sin neorealisme som teoretisk grunnlag for H2, fordi denne formen for realisme er opptatt av de anarkiske strukturene det internasjonale samfunnet bygget opprundt og forsøker å fortelle hva som kan gi stater sikkerhet gjennom makt og innflytelse. Det er militære og økonomiske ressurser som avgjør utvikling og plass i disse strukturene (Waltz 1979:101), og vi vil se om bestemte former for lederskap kan være med på å gi innflytelse ved fravær av disse ressursene.

### 2.2.1 Neorealisme

Neorealismen, eller strukturrealismen som den også kalles, slo igjennom med Kenneth Waltz' bok "*Theory of International Politics*" fra 1979. Neorealismen låner en del forklaringsfaktorer fra mikroøkonomiske teori. Den legger stor vekt på å forklare det internasjonale politiske system ut fra strukturer og anarki, samtidig er ressurser som militære og økonomiske viktige elementer for maktfordelingen i det internasjonale samfunnet. Neorealismen anser sikkerhet som det øverste mål, i motsetning til klassisk realisme som anser makt som det viktigste. Neorealismen har derfor bare anarki og fordeling av ressurser som sine kausale basisvariabler (Schweller og Priess 1997:7).

En struktur kan defineres som et arrangement av deler/parter, bare endring av arrangementene er strukturelle endringer. Et system er laget av en struktur og av gjensidig påvirkede parter (Waltz 1979:80). Waltz (1979:81) sier i sin definisjon av arrangementer at en stats konstitusjon er med på å beskrive deler av et arrangement, men at politiske strukturer slik de utvikler seg ikke er identiske med den formelle konstitusjonen til enhver tid. Det er utviklingen av disse politiske strukturene som former politiske prosesser. For å kunne belyse dette på beste mulig måte kan en sammenligning av ulike former for statssystemer være fruktbar. Waltz sammenligner Storbritannias westminstermodell og statsministerens rolle opp mot USAs system med president og kongress (Waltz 1979:82-88). Det er også nyttig med en sammenligning av ulike systemer for å kunne se på endringer i politiske strukturer.

Waltz bruker tre faktorer for å kunne forklare politiske strukturer på det internasjonale plan. Den første er knyttet til hvordan de politiske strukturene er organisert, den andre er forskjellen mellom enhetene i strukturene og deres spesifikke funksjoner, og den siste faktoren er fordeling av ressurser på tvers av enhetene (Waltz 1979:88). Det er relevant å bruke disse tre faktorene for å gi det teoretiske grunnlaget for H2. Det gjør at vi i analysen kan plassere Norge i en slik internasjonal struktur som Waltz hevder eksisterer. Samtidig kan vi få analysert hvor i strukturen Norge kan sies å plasseres ut i fra sine ressurser som neorealismen sier å være avgjørende, og hva slag betydning denne plasseringen har for arbeidet som leder for OSSE.

### 2.2.1.1 Organisering prinsippet

I et innenrikspolitisk system er forholdene slik at noen gir ordre og andre må adlyde. Systemet er sentralisert og hierarkisk. Selve begrepet struktur er et organisatorisk begrep. Internasjonale politiske systemer mangler denne formen for organisering og orden, systemet kan da kalles *anarkisk*. Til tross for at et anarki representerer en alles kamp mot alle mener Waltz likevel at det er en internasjonal politiskstruktur, men den er ikke styrt sentralt eller hierarkisk slik innenrikspolitiske systemer er. Selve problemet er hvordan det kan skapes orden uten at noen gir befalinger og samtidig få organisatorisk effekt hvor formell organisasjon mangler (Waltz 1979:89). Dette problemet forsøker Waltz å løse ved hjelp av den klassiske økonomiske teorien eller da også kaldt mikroøkonomisk teori.

Den mikroøkonomiske teorien hevder at markedet utvikles gjennom aktivitet i separate enheter, personer og bedrifter, der mål og innsats er rettet mot å fullføre deres egeninteresse med de midler som kan oppdrives. Ved å ta utgangspunkt i en slik separat enhet som vil handle for seg, vil den enheten oppdage at samarbeid med andre like enheter utvikler en struktur som kan påvirke de berørte parter både på en positiv og negativ måte (Waltz 1979:90). Et av Adam Smiths<sup>4</sup> fremste bidrag var å vise hvordan egeninteresse og grådige handlinger kunne få et positivt utfall hvis bare politiske og sosiale forhold var tilstede (Waltz 1979:90). Internasjonale politiske systemer, som det økonomiske markedet, er formet av enheter med sterk egeninteresse. Internasjonale strukturer er definert som de primære politiske enhetene over ulike områder, være seg by, nasjon eller et imperium. Strukturer springer ut av denne sameksistensen av stater (Waltz 1979:91).

Selve motivasjonen for å få en form for sameksistens av stater, enten det er internasjonal politikk eller økonomiske markeder, er det vanskelig å kunne si noe konkret om. Waltz antar at det er for å forsikre seg selv om å overleve. Denne motivasjonen for å overleve ligger til grunn for de handlinger en stat eller nasjon må

---

<sup>4</sup> Adam Smith (1723-90), engelsk sosialøkonom, regnes som grunnleggeren av den økonomiske liberalismen (Cappelens Leksikon 1989, bind 8 s. 160).

ta i bruk av ulike sikkerhetstiltak for å ikke gå til grunne (Waltz 1979:91). Når samfunnet er anarkisk så er det ingen garantier for sikkerhet, og ingen stat kan føle seg trygg under slike forhold. Det kan dannes ulike konstellasjoner som til en viss grad gir sikkerhet, som for eksempel allianser og organisasjoner. Ettersom verden er anarkisk er dette en måte å redde seg selv på. Både store og små aktører tilpasser seg det mønsteret som oppstår for å skape størst mulig sikkerhet for seg selv. Samtidig er det viktig å ikke gjøre seg for avhengig av andre stater. En slik tanke er skremmende, men likevel er det vanskelig å komme utenom, fordi statene er bundet til import av varer og tjenester. Det er gjennom et slikt gjensidig avhengighetsforhold som skaper strukturer. En av årsakene til et slikt gjensidig forhold mellom stater er at hver stat produserer ulike varer og tjenester. Strukturer oppmuntrer til en bestemt atferd og straffer de som ikke følger denne atferden (Waltz 1979:106). På tross av denne formen for avhengighet så er det mest avgjørende for en stat å ha sin autonomi og å kunne forsvare seg selv. Dette gjør at det er ulik struktur på det å forsvare internt og det å forsvare i eksterne konflikter. I dette ligger ikke selve bruken av forsvar, men i organisasjonsmodellen for å gjøre noe med konfliktene. Myndigheter har legitimitet i bruk av makt og forsvar. Innbyggerne i en stat trenger ikke forsvare seg selv, det skal det offentlige ta seg av. Det er viktig å poengtere at et nasjonalt system ikke er et selvhjelpssystem, noe det internasjonale systemet er (Waltz 1979:104).

### *2.2.1.2 Enhetenes plassering i strukturen*

Enhetene i det internasjonale samfunnet har ulik plass i strukturene fordi de i utgangspunktet ikke er like. Som økonomene definerer markedet i form av at bedrifter er aktører så definerer Waltz (1979) internasjonale politiske strukturer i form av stater. I denne strukturen er det de store statene som er de betydningsfulle aktørene og den internasjonale politikken blir definert av dem. Waltz (1979:94) hevder at dette er en teoretisk påstand satt ut i praksis. Ved å si at alle stater er like enheter er det samme som å si at alle stater er suverene. Det å være en suveren stat vil ikke si at den staten kan gjøre som den vil. Det er press fra alle kanter, noe som kan sees på som svært vanskelig til tider for den enkelte stat. Å være suveren vil si at en stat kan selv avgjøre hvordan den vil håndtere interne og eksterne problemer. Den kan selv avgjøre om den skal be om assistanse og dermed gjøre seg avhengig, eller

om den vil klare seg på egenhånd (Waltz 1979:96). Stater er forskjellige i størrelse, rikdom, makt og typer. Dette gjør at stater er like i den form av oppgaver som pålegges dem, men forskjellige i mulighetene til å håndtere oppgavene. Forskjellen ligger i ressursene, ikke i funksjonene. Det er derfor plassen i strukturen avgjør aktørenes muligheter til å ha ulik innflytelse på ulike områder eller ingen innflytelse i det hele tatt hvis ressursene er små i utgangpunktet.

### *2.2.1.3 Fordeling av ressurser*

De ulike enhetene i strukturen utfører ulike oppgaver ut fra hvilke ressurser de har til rådighet. Waltz (1979:97-98) hevder at det er kun ressurser som sier noe om enhetene og ingen andre variabler som for eksempel ideologi og styresett. Det er da naturlig å stille spørsmålet hvorfor kun ressurser er den eneste variabelen? Waltz (1979:97-98) argumenterer for at makt kun beregnes gjennom sammenligning av ressurser for et antall enheter. Det er da spesielt hvilken grad de ulike enhetene er i besittelse av ressurser som militære og økonomisk som avgjør makten til hver enkelt enhet. Fordelingen av ressursene skjer på tvers av enhetene. Endringer i denne fordelingen er endringer av systemet, enten det er anarkisk eller hierarkisk (Waltz 1979:101).

Ut i fra de tre bidragene Waltz presenterer for å forklare strukturer i det internasjonale politiske systemet så kan denne delen av neorealismen være med på å underbygge H2. Dette fordi faktorene fremmer elementer som går direkte på maktfordeling og hva som bestemmer aktørenes makt. Makten er gjerne fordelt ut fra bestemte ressurser som er av betydning, som militære og økonomiske ressurser. Det er derfor interessant å se på hvilken måte Norges ressurser avgjør plasseringen i en neorealistisk struktur, og hvordan dette igjen påvirker Norges mulighet til innflytelse under formannskapet i OSSE.

## 2.3 Metode

Denne oppgaven er en kvalitativ studie. Det vil si at det er en større nærhet til den eller de enhetene som undersøkes. Det er heller ikke så mange enheter i utvalget, men målet er til gjengjeld da å kunne få en dypere og en mer fullstendig forståelse av det



fenomenet som undersøkes (Holme og Solvang 1996:87-88). Det er likevel mange ulike kvalitative metoder å bruke, og i denne oppgaven er brukt det som kalles en case studie hvor dataene som brukes er samlet inn gjennom å intervjuere personer som kjenner fenomenet vi ønsker å analysere. I redegjørelsen av metoden for utføringen av oppgaven vil det først bli vist hva som kjennetegner en case studie. Deretter er det naturlig å komme inn på hvordan datainnsamlingen har funnet sted gjennom intervjuene, som er muntlige kilder til oppgaven, for så å si noe om de skriftelige kildene som er benyttet. I en hver vitenskapelig analyse er det viktig å være kritisk til kildene, og denne oppgaven er ikke noe unntak i så måte. Det er også viktig å diskutere de forskningsetiske retningslinjene som må tas hensyn til i en slik sammenheng. Til slutt må det diskuteres i hvilken grad de data som brukes kan sies å være reliable og valide for at undersøkelsen i det hele tatt skal ha noen verdi.

### 2.3.1 Single case studie

Det som kjennetegner en case studie er at det er en empirisk undersøkelse som studerer et nåtids fenomen i en virkelighets kontekst, spesielt i tilfeller der båndet mellom fenomenet og konteksten ikke er helt avklart (Yin 1994:13). En case studie kan både være single, det vil si at det er kun et case som undersøkes, eller multiple case, der det er flere case som forsøker å forklare et fenomen. Denne undersøkelse omhandler et case, det norske formannskapet i OSSE i 1999 undersøkelsen forsøker i tillegg å samle inn nok data for å kunne si noe om graden av innflytelse og mulige effekter dette lederskapet ga Norge.

For å kunne gjennomføre en singel case studie er det tre former for case som kan være aktuelle å ta i bruk. Den første formen er at caset kan kalles et *kritisk case*, i den forstand at det forsøker å teste en velformulert teori. Det som menes med dette er at caset er med på å enten styrke teorien eller komme med nye alternative forklaringer (Yin 1994:38). Caset i denne oppgaven skal nettopp brukes som et kritisk case til velformulerte teorier omkring lederskapsteorier i internasjonale organisasjoner og realismeteorier i internasjonal politikk. Den andre formen som gir grunnlag til en single case studie er at caset helst bør være et *ekstremt eller unikt* (Yin 1994:39). Caset i denne undersøkelsen er unikt i den forstand at det ikke er gjort noen vitenskapelige studier før om det norske formannskapet i OSSE. Dette gir oppgaven større

utfordringer i forhold til hvor og hvordan data skal samles inn og behandles, men samtidig gir det også muligheter til å kaste lys over noe helt nytt og sjansen til å trekke upåvirkede konklusjoner. Den tredje og siste formen for et case er at det bør være så *avslørende* som mulig. Dette er en situasjon da forskeren har mulighet til å observere og analysere et fenomen inntreffer som i nåtid (Yin 1994:40). Det vil være galt å si at det norske formannskapet i OSSE faller inn under denne kategorien, for det er ikke blitt gjort noen observasjoner samtidig med formannskap perioden. Alle analyser av data er gjort i etterkant av selve hendelsen, og det er ikke riktig å si at dette avslører i noen stor grad. Ut fra disse tre formene for single case studier er det grunnlag for å bruke dette som metode for denne undersøkelsen av det norske formannskapet i OSSE i 1999. Undersøkelsen av caset kan gjennomføres på bakgrunn av de to første formene, at caset er kritisk og unikt. Faren ved å gjennomføre en single case studie er at det caset ikke fungerer slik vi først hadde trodd og dermed ikke lar seg undersøke (Yin 1994:41), men dette er en risiko vi må velge å ta.

### 2.3.2 Intervjuene - datagrunnlaget

De dataene som er samlet inn gjennom intervjuer i denne oppgaven danner grunnlaget for den analysen som skal gjennomføres. Dette kan betegnes som muntlige kilder. Ettersom det ikke er gjort noen vitenskapelig analyse av det norske formannskapet tidligere er det heller ikke noe eksisterende datamateriale som kan brukes. Det ble gjennomført syv intervjuer hvor respondentene var nåværende og tidligere embetsmenn og kvinner i Utenriksdepartementet og utenriktjenesten, samt personer som har tilknytning til OSSE gjennom andre offentlige instanser og interesseorganisasjoner. Intervjuene ble gjennomført med garanti om anonymitet, og personene som lot seg intervju vil kun bli referert til som respondenter (se respondentoversikt s. 123 ).

Før intervjuene kunne gjennomføres ble det utarbeidet en intervjuguide for undersøkelsen (vedlegg 1). Det ble her lagt vekt på tre temaer som det var viktig å få svar på for å kunne gjøre analysen. Disse temaene var om Norge fikk noen innflytelse på internasjonale forhold i forbindelse med sitt formannskap i OSSE, om

formannskapet hadde gitt noen effekter og hvilke ressurser Norge var i besittelse av for å kunne fungere som en god leder. Selve intervjuguiden hadde flere underspørsmål til hvert enkelt punkt, for å kunne komme med oppfølgingsspørsmål under selve intervjuet hvis ikke respondentene kom inn på områder som var av interesse for analysen. Respondentene ble kun presentert for de tre spørsmålene nedenfor:

- 1. Gjennom sitt formannskap i OSSE i 1999, kan det sies at Norge hadde noen form for innflytelse på internasjonal politikk?**
- 2. Hva slags effekt har dette formannskapet hatt for Norge? Og på hvilken måte har Norge utnyttet dette?**
- 3. Ferdigheter, handlekraft og status (formell/uformell) er viktige ressurser for å utføre et godt lederskap i internasjonale organisasjoner. Hva kan sies om Norges kapasitet innenfor disse ressursene? Og betydningen av dem for Norges år som formann?**

Dette ble gjort for at intervjuene mer kunne fungere som en samtale enn en typisk spørsmål/svar situasjon.

Respondentene ble kontaktet per e-post med forespørsel om de hadde mulighet til å stille opp på en samtale om det norske formannskapet i OSSE, det hele ville var i ca 45 minutter, og det var viktig å få poengtert at dette var anonyme intervjuer. Det ble også sendt med et vedlegg med de tre spørsmålene. Avtaler om møter ble senere inngått gjennom en oppfølgingstelefon etter en uke. Etter å ha gjort avtaler for et intervju ble respondentene oppsøkt på sin respektive arbeidsplass. Et av intervjuene ble gjort over telefon, men varigheten var like lenge som de andre. Det ble ikke brukt båndopptager ved noen av møtene, alt ble notert ned og transkribert rett etter møtes slutt, for så senere bli bearbeidet i analysen. Vi skal senere komme inn på hvilke forhåndsregler som bør gjøres i en slik form for datainnsamling (punkt 2.3.4). Respondentene ble selvfølgelig tilbudt å se igjennom det bearbeidede materialet.

### 2.3.3 Skriftlige kilder

Til tross for at det empiriske materialet for denne oppgaven i så stor grad baserer seg på datainnsamling gjennom intervjuer, såkalt muntlige kilder, så har det vært tatt i

bruk også skriftlige kilder. Disse kildene bidrar til å gjøre rede for det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for hypotesene, samt kilder for å kunne forklare bakgrunnen til OSSE historie, struktur og ikke minst norsk KSSE/OSSE politikk. Disse skriftelige kildene har stort sett vært bøker, dokumenter, artikler, avisartikler og tidsskrifter som har hatt bidrag til oppgaven. De fleste skriftlige kilder er blitt fremskaffet ved ulike biblioteker. Det har også vært tatt i bruk digitale kilder som Internett for å skaffe informasjon om både organisasjoner, enheter, personer, taler og uttalelser.

#### 2.3.4 Kildekritikk

En viktig del av et vitenskapelig arbeid er å være kritisk til de kilder som brukes til å belyse et tema. I denne oppgaven er det blant annet brukt det Dahl (1994:74) kaller førstehåndskilder for å samle empiriske data til analysen. Førstehåndskilder er kilder som har arbeidet med, opplevd eller observert caset på nært hold, og at det er så få ledd mellom caset og kilden som mulig (Dahl 1994:74-75). Det ble i denne undersøkelsen gjort intervjuer med personer som hadde arbeidet med det norske formannskapet i Utenriksdepartementet eller i utenrikstjenesten. Det ble også intervjuet personer som gjennom sitt arbeid i ulike interesseorganisasjoner eller andre offentlige verv har forutsetning for å dele sine observasjoner og inntrykk av jobben Norge gjorde for OSSE i 1999. Til tross for at det er få ledd mellom caset og kilden må en forsker være kritisk til de kildene som brukes. Det er viktig å ta med i betraktningen når et case analyseres, at muntlige kilder kan glemme bestemte hendelser, huske en situasjon annerledes enn slik den opprinnelig var og trekke inn momenter fra andre hendelser. Et poeng det er viktig å få frem i forhold til respondentenes svar og vurderinger av det norske formannskapet er at det er forskjell på hva de la vekt på som viktig ut i fra hvor de hadde jobbet med formannskapet, om det var i Oslo eller i utlandet, og hva de hadde hatt som arbeidsoppgaver.

Det er ikke kun til respondentene som kilder vi skal være kritiske til når en undersøkelse er basert på intervjuer. Det er viktig å være kritisk til hvordan datainnsamlingen ble utført fra forberedelser til den ferdige analyseteksten. Hvordan er intervjuguiden utformet? Forstår respondentene hva intervjueren ønsker å få svar

på? Hvordan har transkriberingen blitt gjennomført og hvor mye forskerens egne inntrykk ligger igjen i selve analysen? Dette er spørsmål som det er viktig å ha i mente når en vitenskapelig undersøkelse utføres (Kvale 1997). Spesielt i undersøkelser der forskeren samler inn dataene selv er det større fare for at fenomenet som skal undersøkes blir påvirket (Hellevik 1999:102).

De skriftlige kildene som brukes i denne analysen som et slags bakgrunnsmateriale for det teoretiske rammeverket og for å kunne plassere OSSE inn i en kontekst. Det er også viktig å være kritisk til de skriftelige kildene og bruken av dem. I mange tilfeller ble de forfattet i en helt annen sammenheng enn de brukes i denne konteksten og det er av betydning om de i det hele tatt kan brukes på et annet case (Hellevik 1999:103). Det er derfor viktig å begrunne valg av de skriftlige kildene som benyttes og hva de kan bidra med i en undersøkelse som dette. Det er forsøkt å gjort i redegjørelsen for de teoriene brukt tidligere i dette kapittelet og i kapittel 3.

Et siste, men ikke et mindre viktig punkt, i forbindelse med kildekritikk er om det er tatt i bruk nok kilder til å kunne analysere et case, og om det er gjort nok for å fremskaffe alle mulige kilder til data som er tilgjengelig. I den forbindelse er det et poeng at det i de fleste undersøkelser som dette er begrenset med ressurser både av tid og økonomi. Dette gjelder både i forhold til hvor mange intervjuer som skal gjennomføres og hvor mange skriftlige kilder som benyttes. I forbindelse med intervjuene ble det tatt kontakt med flere enn de syv som stilte opp. Det skyldtes ikke at de som takket nei og ikke var interessert, men i større grad at de ikke var tilgjengelige for et møte. Det er et argument i kritikk av oppgaven at det er benyttet for få respondenter, men ut i fra det materialet som foreligger vil det gjøres et forsøk på å kunne trekke velbegrunnede konklusjoner som mulig. Generelt sett er det ikke skrevet så mye om OSSE som om mange andre internasjonale organisasjoner. Det er likevel i denne oppgaven forsøkt å gå gjennom så mye tilgjengelig materiale som mulig for å kunne belyse organisasjonens omfang. Samtidig må det gjøres begrensinger i forhold til oppgavens ressurser i tid og økonomi.

### 2.3.5 Forskningsetiske retningslinjer<sup>5</sup>

Ved å gjennomføre ulike forskningsarbeider, hovedfag inkludert, er det viktig å være klar over de forskningsetiske retningslinjene som ligger til grunn. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora vedtok 15. februar 1999 en revidert utgave av forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora. Det er her i denne oppgaven forsøkt å følge disse retningslinjene på best mulig måte slik at ingen etiske normer blir brutt og at noen da kan føle seg forulempet. Av de retningslinjene som er lagt til grunn for forskningsetikk er det visse punkter som er av større betydning for denne oppgaven enn andre. Det er gjerne i forbindelse med intervjuene hvor det har vært særdeles viktig å gå riktig frem. Dette gjelder da retningslinjer i forhold til å respektere individets frihet og selvbestemmelse i forhold til å la seg observere eller intervjuet. Det gjelder også krav til samtykke fra berørte parter som stiller seg og sin tid til disposisjon. Videre er det et krav å informere om hva hensikten med forskningen er, følgene av å delta i prosjektet og hvem som eventuelt betaler. Det er en retningslinje som må følges med hensyn til tilbakeføring av resultatene til dem som deltok i prosjektet, som et rimelig krav på å få noe igjen for deltakelsen. Det stilles selvfølgelig krav til konfidensialitet og anonymitet når dette er påkrevd. Det er derfor også viktig å respektere retningslinjer for lagring av opplysninger som kan identifisere enkeltpersoner. Det er krav til å ta hensyn til andre forskeres arbeid, ved riktig kildehenvisning og ikke misbruk av opphavrett.

Av de retningslinjene som her er nevnt som har betydning for denne oppgaven vil det påpekes at de er fulgt og at det ikke forekommer brudd på noen av de etiske normene. I forhold til de respondentene som har deltatt med bidrag til empiriske data i denne oppgaven har det vært gitt den nødvendige informasjon og alt har vært frivillig om de ønsket å delta eller ikke. Av hensyn til informantene så er intervjuene anonymisert og dataene er behandlet og lagret slik at de ikke kan spores til enkelt personer. Det er også vist stor aktsomhet i forhold til andre forskeres arbeid som er blitt brukt til å gjøre denne analysen. Det er derfor ingen betenkeligheter med å stå bak det som

---

<sup>5</sup> Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora, 1999

presenteres i denne oppgaven, da de forskningsetiske retningslinjene kan sies å være overholdt.

### 2.3.6 Datas validitet og reliabilitet

Det er avgjørende for en undersøkelse at de data som benyttes for å kunne gi svar på problemstillingen er det som kalles valide (gyldige) og reliable (pålitelige). Samtidig har ikke disse begrepene den samme betydningen i en kvalitativ undersøkelse i forhold til en kvantitativ undersøkelse. I en kvantitativ undersøkelse er flere enheter og variabler som benyttes og analysen ofte tar utgangspunkt i statistisk materiale. Utgangspunktet for en kvalitativ undersøkelse er nettopp å få en dypere forståelse av den enheten som undersøkes og da vil ikke statistisk representativitet være avgjørende for de konklusjoner som kan trekkes (Holme og Solvang 1996:89).

Det er likevel ikke noe større problem å få valide data i en kvalitativ undersøkelse, fordi gjennom nærhet til det fenomenet som undersøkes vil den enheten som undersøkes i større grad kunne være med på å bestemme sin medvirkning (Holme og Solvang 1996:89). Vi kan likevel ikke anta at alle data som blir skaffet gjennom en kvalitativ undersøkelse er valide. Problemer kan være at forskeren ikke oppfatter situasjonen riktig og tolker de signaler som blir gitt av undersøkelsesenheten feil. Det er også vanskelig å vite på hvilken måte forskeren skal opptre for å få valide data, passiv eller aktiv i situasjonen. Dette er et moment forskeren må være bevisst på og senere ta hensyn til i det videre arbeidet. Et annet problem som må tas med i betraktningen er at det kan oppstå for stor nærhet mellom forsker og undersøkelsesenheten. I slike tilfeller kan enheten som undersøkes opptre slik den tror forskeren ønsker og dette gjør at de data som blir fremlagt ikke er valide (Holme og Solvang 1996:89).

Det generelle målet med reliable data er først og fremst å kunne være sikker på at det måles det som skal måles i undersøkelsen og at en ny undersøkelse med akkurat de samme dataene vil gi det samme resultatet. Dette er ikke like lett å få gjennomført en undersøkelse basert på kvalitative data. Undersøkelsesenheten kan være med på hele prosessen av kontrollen av de data som er samlet inn. Samtidig som det er nesten

umulig å gjenskape den samme sosiale relasjonen som den første forskeren og enheten. Det er nettopp denne vekselvirkningen mellom forsker og den enheten som undersøkes innenfor kvalitative undersøkelser som gjør at dataene kan sies å være reliable på en tilfredsstillende måte (Holme og Solvang 1996:89-90).

I forbindelse med denne oppgaven er det brukt flere respondenter, også kalt dataundersøkelses enheter, for å skaffe data til å undersøke det norske formannskapet i OSSE i 1999. Til tross for at hver respondent kun ble intervjuet en gang fungerte intervjuene slik at respondentene selv kunne styre det meste av samtalen. Dette tilfredsstiller validitetskravet til datainnsamling i en kvalitativ undersøkelse hvor enheten kan være med på å styre sin rolle i undersøkelsen. I selve analysen må vi som forskere være bevisst på om respondentene ikke handlet kun ut fra hva de trodde var intervjuerens forventninger. I forhold til pålitelighet kan det sies at respondentene til en viss grad var med på kontrollere de dataene som ble samlet inn. Dette kan sies at de selv kunne fremme de dataene de ønsket å gi gjennom ulike empiriske eksempler, samt at ved å intervju flere som arbeidet innen for det samme feltet i 1999 var det mulig å kontrollere dataene opp mot hverandre.

## 2.4 Oppsummering

Denne oppgaven ønsker først og fremst å analysere hva et lederskap i en internasjonal organisasjon som OSSE kan bety for et lite land som Norge. Det er da lagt to hypoteser til grunn for å kunne gjøre en vitenskapelig analyse av dette caset. Dette kapittelet har forsøkt å lage et teoretiskrammeverk som kan underbygge disse to hypotesene vitenskapelig. På den ene siden har vi lederskapshypotesen hvor Young og Underdal har utviklet teorier på ulike lederskap i internasjonale organisasjoner, som entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap. Målet med grunnlaget for denne hypotesen er at disse teoriene kan si noe om små land og hva slags former for lederskap det er naturlig å velge når et slikt verv blir gitt, og som eventuelt kan gi dem en form for innflytelse. På den andre siden har vi realismehypotesen hvor Waltz sin neorealisme er grunnlaget, og som favoriserer stormaktenes makt og innflytelse på internasjonal politikk



I et hvert vitenskapelig arbeid må det ligges til grunn en metode for hvordan forskeren skal gå frem i undersøkelsen. I denne oppgaven er det valgt å bruke en kvalitativ metode basert på en single case studie. Det er også viktig å forklare hva slags data som brukes, hvordan de er samlet inn og være kritisk til de kildene som er brukt. Dette er avgjørende for å kunne svare på undersøkelsens problemstilling, om de data som brukes kan regnes for å være så gyldige og pålitelige som mulig.

## Kapittel 3: Hva slags organisasjon ledet Norge i 1999?

For å kunne få en bedre forståelse av hvilke rammer det norske formannskapet arbeidet innenfor er det nødvendig med en redegjørelse av OSSE som organisasjon. Som en videreføring av det teoretiske rammeverket som ble introdusert i kapittel 2 vil vi først i dette kapittelet komme inn på hvordan OSSE best kan plasseres i det sikkerhetspolitiske landskapet og hvilke teoretiske forklaringer som gis for OSSEs eksistens og utvikling. Det er deretter naturlig å gi en kort historisk innføring i KSSE/OSSEs utvikling, for så å kunne få en bedre forståelse for dagens organisasjonsstruktur og virkemidler. Det er også av betydning å se på hva slags norsk KSSE/OSSE politikk som har vært og er, som kan være med å vise hvilke forutsetninger Norge hadde for å gjennomføre et lederskap i OSSE.

### 3.1 OSSE i det sikkerhetspolitiske landskapet

#### 3.1.1 Synligheten av OSSE

Det som kjennetegner OSSE i dag er at det er en organisasjon som gjennom flere års forhandlinger og dialog har utviklet normer og regler for sikkerhet og menneskerettigheter. Den vil derfor av mange betegnes som et sikkerhets- og menneskerettighetsregime. OSSE har som sine tre viktigste oppgaver å jobbe for å fremme menneskerettigheter, forebygge konflikter og jobbe for økt demokratisering. Til tross for normene og reglene for å gjøre en slik jobb er tilstede er det ikke alltid like lett å gjøre ord om til handling, fordi vedtak som fattes i OSSE ikke er juridisk bindende for medlemsstatene. Forpliktelsene er kun av politisk karakter og selv om vedtak blir implementert i de fleste land som inngår avtalen, er det ingen som kan straffe landet hvis avtalen ikke blir fulgt opp (Granviken 1998:7).

OSSE har ikke den økonomien eller de ressursene som kreves for at organisasjonen skal kunne følge opp alle de oppgaver den er tiltenkt. Det blir gjerne sagt at en organisasjon kun er så sterk som medlemmene vil ha den til. Dette gjelder også OSSE. Det er gjerne de samme aktørene i OSSE som i andre organisasjoner, hvor det

er de vestlige medlemmene som i stor grad legger føringer på hvor sterke de ulike organisasjonene skal være til enhver tid. OSSE har heller ikke de maktmidlene som fortsatt har størst betydning for å ha noe å si i sikkerhetspolitiske sammenhenger, som militære og økonomiske ressurser. OSSE har det som betegnes som ”myke” maktmidler, som vi fikk beskrevet i kapittel 1. Dette er i første rekke bruk av diplomatiske løsninger, tilstedeværelse i ulike urolige områder og offentlig publisering av brudd på menneskerettigheter og demokratiske regler. Med det normgrunnlaget, reglene og prosedyrene som ligger til grunn for OSSE, kan organisasjonen best beskrives som et regime som vi skal komme nærmere tilbake til under punkt 3.1.3. Det er også viktig å tillegge at OSSE fortsatt er en ung organisasjon som til stadig institusjonaliseres, og det tar gjerne tid før en organisasjon har ”satt” seg som det kalles og funnet sin klare nisje.

Det er ikke kun aktørene som bestemmer OSSEs plass og betydning i internasjonal politikk. Det er like mye mediernes søkelys på organisasjonen som bestemmer i hvilken grad den får den oppmerksomheten den fortjener fra politikere og folk generelt. I mange tilfeller arbeider OSSE på områder som ikke er av interesse for mediene. Det vil si at OSSE arbeider forebyggende i mange områder slik at det ikke oppstår voldelige konflikter, noe som ikke skaper overskrifter slik media bildet er i dag (Hopman 2001:226). De gangene mediene virkelig har satt søkelyset på OSSE er spesielt under kollapsen til Albania i 1997 og under Kosovo-konflikten i 1999. I begge disse tilfellene fikk OSSE lov til å være en viktig aktør.

### 3.1.2 Teoretiske betraktninger om OSSE

I motsetning til FN, NATO og EU har ikke OSSE i samme grad vært gjenstand for ulike studier og analyser. Det kan være flere årsaker til at så er tilfelle. En årsak kan være at OSSE er en ung organisasjon hvor det fortsatt ikke er avgjort hvilken rolle den skal spille i ulike sammenhenger. En annen grunn kan være at det ikke ligger nok prestisje i å undersøke et område som OSSE, fordi den ikke har så stor innflytelse som mange av de mer etablerte og tunge organisasjonene. Til tross for at OSSE i seg selv er understudert så finnes det bidrag som forsøker både å forklare OSSEs utvikling og arbeid. Det vil si at mange av veletablerte teoriene innenfor internasjonal

politikk forsøker å forklare OSSEs utvikling og dens eksistens i dag. OSSE er ikke noe lett case å forklare teoretisk fordi den har utviklet seg i en prosess som ikke er helt vanlig i det internasjonale samfunnet på tvers av både gammel atferd og ikke minst gamle grenser.

Den finske forskeren Kari Möttölä (1997) hevder at OSSEs eksistens og utvikling best kan forklares av institusjonalismeteorien. Årsaken til det argumenteres ut i fra at institusjonell tenkning ser muligheten for samarbeid om sikkerhet på tvers av land. Spesielt da ut fra en mer ikke-egoistisk tankegang som realismen ikke kan stille seg bak på grunn av dens utgangspunkt av at verden er et selvhjelp system der alle aktører kun ønsker å sikre seg selv (Möttölä 1997:12). Andre faktorer innad i OSSE som kan forklares i en institusjonalisme retning er at beslutningsstrukturen bygger på konsensus, at det er begrenset av institusjonelle ressurser, og at det er ikke-hierarkisk forhold med andre institusjoner. Med bakgrunn i en institusjonell tankegang vil aktører ønske å bli medlemmer i en organisasjon som OSSE, fordi de har tro på å skape sikkerhet gjennom en slik organisasjon. På den måten vil organisasjonen utvikle seg til å bli sterkere og mer effektiv over tid (Möttölä 1997:12).

Flynn og Farrell (1999) ser mer på hva som kan forklare hvorfor små og store stater kan samles om et felles normgrunnlag som da OSSE er basert på. De bruker ulike teoretiske tilnærminger for å se hvilken som gir best forklaringskraft, blant annet realisme og konstruktivisme, hvor de hevder at konstruktivismen fungerer best. Argumentene for dette hevder Flynn og Farrell (1999:531) skyldes at konstruktivismen ser på dannelsen av normer og regler som det primære verktøyet til aktørene for å bedre sin plass i sitt materielle miljø, noe som helt klart var viktig etter den kalde krigens slutt. Konstruktivismen vil også forvente at stater først og fremst ønsker å forandre et normativt rammeverk før de vil begå handlinger som vil krenke de tidligere normene (Flynn og Farrell 1999:531).

Realismen har ikke denne muligheten til å forklare OSSE av tre grunner i følge Flynn og Farrell (1999:529-530). For det første har realismens viktigste uavhengige variabel, ressursavhengige strukturer, fått konkurranse av flere enn et utfall for

Europas videre utvikling etter den kalde krigen. For det andre er det lettere å se eksempler på at de europeiske statene har hatt ønske om å skape institusjoner som kunne bygge opp en felles kollektiv endring i europeisk sikkerhet, og ikke gjennom makt eller trussel balanse som er en naturlig løsning fra realismen (Flynn og Farrell 1999:529). Et siste argument for at realismen ikke kan forklare OSSE utvikling med basis i et felles normgrunnlag er at nye normative rammeverk ikke nødvendigvis er et resultat av maktforhold, eller krav fra vestlige stater for deres sikkerhet og bekymringer ved å være i en organisasjon med en svakere stat (Flynn og Farrell 1999:529-530).

Som det er vist ovenfor så er det gjort forsøk på å forklare OSSEs utvikling og eksistens ut fra ulike teoretiske tilnærminger innenfor internasjonal politikk. Hvilken teori som forklarer fenomenet best avhenger naturligvis av hvilken del av internasjonal politikk, sikkerhetspolitikk eller OSSE som det blir lagt fokus på.

### 3.1.3 Regimeteoretiske tilnærminger

Til tross for det teoretiske rammeverket som er presentert i kapittel 2 og som danner grunnlaget for hypotesene i oppgaven er det også behov for å sette OSSE inn i et regimeperspektiv. Dette kan være med på å gi en økt forståelse for behovet for OSSE og kan gi en forklaring på hva det omtalte normverket OSSE er basert på. Dette er i tillegg et teoretisk bidrag for å kunne forklare OSSEs utvikling og eksistens, men først og fremst OSSEs legitimitet som organisasjon.

I diskusjoner og redegjørelser i forbindelse med regimer er det poengtert at dette ikke er en enhetlig teori. Det er mange bidrag og ulike utgangspunkt i regimedebatten. Likevel er det en definisjon av regimer som peker seg ut og som de fleste regimeteoretiske bidrag bygger på, nemlig Krasners definisjon av internasjonale regimer:

*International regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area (Krasner 1983:1).*

Forklaringen på disse fire momentene internasjonale regimer er definert ut i fra er at *prinsippene* er troen på fakta, årsaksforhold og rettskaffenhet. *Normer* er de standarder som er gitt for atferd ut i fra rettigheter og plikter. *Reglene* er spesifikke oppskrifter eller forbud for bestemte handlinger. Til sist er det *beslutningsprosedyrer* som er gjeldende praksis for å skape og implementere kollektive valg (Krasner 1983:2). Med denne definisjonen og forklaringen må regimer forstås ut i fra en større sammenheng enn bare som midlertidige arrangementer som endres etter skifte av makt eller interesser.

Hvordan passer OSSE inn i denne definisjonen av regimer? *Prinsippene* til OSSE bygger på en felles tro på at dialog og fredlige forhandlinger kan føre frem til enighet mellom ulike grupper og stater. *Normene* som er lagt til grunn for OSSE har hele tiden vært menneskerettigheter, demokrati og styre ved loven (the rule of law). *Reglene* har i første rekke vært for OSSE å sette på dagsorden brudd på de normene som ligger til grunn for organisasjon. Dette gjøres ved å ha etablert de enhetene som kan følge opp ulike brudd på normene gjennom for eksempel *Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter* (ODIHR) og *Høykommissæren for nasjonale minoriteter* (HCNM) (punkt 3.3.2). Samtidig som det er *sendelag* i ulike stater og regioner for å sikre de normene som 55 stater har forpliktet seg til å følge. *Beslutningsprosedyrene* i OSSE følger konsensusprinsippet, det vil si at alle medlemmene har mulighet til å legge ned veto. Denne prosedyren er med på å skape de kollektive valg som forventes i et regime.

Det er på dette grunnlag mulig å anta at OSSE kan kategoriseres som et regime. Det finnes flere typer av regimer, noen eksempler er handelsregimer, finansregimer, sikkerhetsregimer, miljøvernregimer og menneskerettighetsregimer. I forbindelse med OSSE kan vi si at det kan karakteriseres som et sikkerhetsregime og et menneskerettighetsregime, og vi skal under de to neste punktene se hvorfor.

### 3.1.3.1 Sikkerhetsregime

Det finnes flere ulike typer sikkerhetskonsepter og oppfatning av sikkerhetsregimer. En av de mest vanlige konseptene er et *alliansebasert sikkerhetssystem* som bygger på maktbalanse mellom to eller flere blokker, med en felles definert ytre fiende og

hvor militære aksjoner er trusselen (Sørlien 1995:16). Et annet er *kollektivt sikkerhetssystem* der medlemsstatene forplikter seg juridisk til ikke å føre krig mot hverandre, men kan i fellesskap gå sammen om straffetiltak mot stater som er en trussel mot den internasjonale sikkerheten (Sørlien 1995:17). Et tredje konsept er det som kalles *kooperativt sikkerhetssystem*. Dette er ikke så ambisiøst som det kollektive systemet. I dette systemet er det sentrale å drive med konfliktavverging, konfliktregulering med politiske midler og fredelig bilegging av konflikter gjennom forhandlinger, dialog og konsultasjoner (Sørlien 1995:17). Et slikt kooperativt system står i komplimentert forhold til alliansebaserte sikkerhetssystem og et kollektivt sikkerhetssystem. Dette fordi systemet etablerer seg på tvers av militære forsvarsallianser og forventer ikke at disse skal oppløses, men kan heller ikke utelukke at kollektive sikkerhetssystem utvikles (Sørlien 1995:17). Et slikt system kan ikke avskrekke med militærmakt og tvang, men forsøke og få til en dialog og fredelig samarbeid mellom de berørte parter. OSSE kan sies å være et slikt kooperativt sikkerhetssystem. Organisasjonen har ingen form for militære virkemidler eller andre former for tvangsmidler, den er etablert på tvers av militære allianser og målet er å skape dialog og samarbeid for å fremme menneskerettigheter, demokrati og styre ved loven.

I debatten omkring sikkerhetsregimer er det et poeng at et sikkerhetsregime ikke må dekke hele området av sikkerhetsbegrepet (Müller 1993:361). I OSSEs tilfelle kan organisasjonen betegnes som et sikkerhetsregime ut fra de rammene som vi har sett beskrevet over og som er gjeldene for OSSEs daglige arbeid og målsetninger. Samtidig kan det sies at OSSE har etablert sikkerhetsregime gjennom sine konferanser og toppmøte forhandlinger. Eksempler på slike sikkerhetsreimer er Stockholm-konferansen i 1984-86, *Konferansen om tillits- og sikkerhetsskapende tiltak og nedrustning i Europa* (KNE) og toppmøtet i Paris i 1990 der Paris Charteret for det nye Europa ble undertegnet og CFE-avtalen ble inngått (Müller 1993:361-362) (punkt 3.2.2-3.2.3).

### 3.1.3.2 Menneskerettighetsregime

Det er for snevert å kun betegne OSSE som et sikkerhetsregime. En del vil nok hevde at OSSE også kan kalles et menneskerettighetsregime. Dette kan underbygges med at OSSE har som viktigste oppgave å arbeide for menneskerettigheter, demokrati og *the rule of law* (styre ved loven), disse tre elementene er de viktigste i det som kan kalles et menneskerettighetsregime (Matlary 2002a:74). Det er nærmest bevist at menneskerettigheter ikke kan oppfylles før det er etablert demokratiske politiske institusjoner og at demokrati igjen må være basert på lover som gjelder alle og er for alle.

Momenter som kan være med å forklare at menneskerettighetsregimer har en innflytelse på internasjonal politikk kan blant annet være den økte legitimiteten disse regimene har opparbeidet seg. Det er ikke lenger militærmakt og geopolitisk makt, såkalt "hard makt", som er de først midlene som blir tatt i bruk ved eventuelle konfliktløsninger. Grensen for å ta i bruk slike maktmidler har blitt strengere. Det er dermed en økt legitimitet for å ta i bruk såkalt "myk makt" som kan være diplomatiske forbindelser, ekspertkunnskap, forhandlinger, kommunikasjon og agenda setting. Det er slike maktmidler som mer og mer brukes i konfliktløsning og som på et menneskerettighetsregime har til rådighet (Matlary 2002a:40-43).

Et annet moment er de nye aktørene som er kommet inn på den internasjonale politiske arena. Det er først og fremst NGOer som er disse nye aktørene. Stadig flere internasjonale statlige organisasjoner trekker inn NGOer i sitt arbeid. Disse kan bidra med eksperthjelp på mange områder og ikke minst sette søkelys på saker det er vanskelig for nasjonale myndigheter å trekke frem. Dette viser at det ikke kun er stater som er aktører i det internasjonale systemet (Matlary 2002a:43- 47). OSSE har hatt det som politikk å trekke inn NGOer i sitt arbeid. I flere stater er det opprettet Helsingforskomiteer som er direkte resultat av Helsingfors-avtalen i 1975 (punkt 3.2.1), som arbeider for menneskerettigheter. Samtidig som OSSE også samarbeider med organisasjoner som Røde Kors og Amnesty International.

Et tredje moment som kan trekkes frem er at arenaene for utførelsen av internasjonal politikk er blitt endret. Før foregikk de fleste samtaler bilateralt, mens nå er det blitt



et mer multilateralt diplomati med en stadig ekspandering av internasjonale organisasjoner (Matlary 2002a:48:50). Dette fører til et økt samarbeid mellom flere stater og organisasjoner på den internasjonale arena og kan føre til en større enighet om de politiske retningslinjene for en bedre verden.

Til slutt er det naturlig å nevne den nye overnasjonalitet i internasjonal politikk. Dette kan illustreres gjennom opprettelser av internasjonale domstoler som kan dømme i saker med brudd på de internasjonale menneskerettighetene. Den internasjonale Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg og Krigsforbryterdomstolen i Haag er to eksempler på slike former for internasjonale domstoler. Likevel er det et poeng at det er hver enkelt stat som avgjør om de vil ratifisere de internasjonale avtalene om å følge disse domstolenes beslutninger (Matlary 2002a:53-56).

Menneskerettighetsregimer har en legitim plass i dagens internasjonale samfunn ut i fra de momentene som er nevnt ovenfor. Samtidig er viktig å ta med i betraktningen at det er de stadig pågående kreftene som bestemmer hvor effektive slike regimer skal være. Dette gjelder de fleste regimer. Det avhenger gjerne av hvem som har ressurser og interesse av å jobbe for å utvikle regimet. Mange av de internasjonale avtalene som inngås i regimer som OSSE er ikke folkerettslig bindende, men like fullt politisk og moralsk forpliktende. Det er da viktig at prinsippene, normene, reglene og beslutningsprosedyrene er klare og etablerte, noe som kan sies å være tilfelle i OSSE. OSSEs normgrunnlag er solid i form punktene nedfelt i Helsingfors-avtalen fra 1975, Wien-dokumentet fra 1989 og ikke minst Paris-pakten fra 1990. Det er derfor mulig å betegne OSSE både som et sikkerhetsregime og et menneskerettighetsregime under de gitte teoretiske forutsetningene.

## 3.2 KSSE - historikk

### 3.2.1 Helsingfors-avtalen

Det var det tidligere Sovjetunionen som fremmet et forslag om å få i stand en sikkerhetskonferanse i Europa allerede i 1954. Det viste seg at dette var ikke tiden for et slikt spørsmål i Vest-Europa, så tidlig etter andre verdenskrig. Ikke før i 1972 var partene klare for å kunne sette seg ved forhandlingsbordet, stedet var Helsingfors. Det

vil si det var i 1972 de forberedende forhandlingene startet, det var først i august 1973 at øst og vest hadde kommet frem til et forhandlingsgrunnlag for de reelle forhandlingene<sup>6</sup>. Disse forhandlingene skulle vare i to år. Det startet med et utenriksministtermøte i Helsingfors i august 1973, selve forhandlingene ble ført i Genève, før sluttdokumentet kunne undertegnes i Helsingfors i august 1975 av 35 stats- og regjeringssjefer fra Europa, samt USA og Canada. At USA og Canada deltok i denne konferansen var av avgjørende betydning for at det i hele tatt skulle bli noe av, selv om det ikke var Sovjetunionens ønske i utgangspunktet.

Helsingfors-avtalen, eller Sluttakten som den også kalles, er ikke folkerettslig bindene, men den har likevel blitt ansett som politisk og moralsk forpliktende (Granviken 1998:7). Denne avtalen kan ikke vise til noen sterk substans eller krav til de ulike partene, men det er viktig å peke på de prinsipielle normene som denne avtalen ga og i hvilken tid en slik avtale ble inngått. I så måte kan det sies at denne avtalen var et unikt resultat av tilnærming av øst og vest under den kalde krigen. Under hele forhandlingsperioden var det bestemt at innenfor denne konferansen skulle alle statene ha like mye å si uavhengig av størrelse og ressurser. Selve avtalen ble bygget på fire såkalte ”kurver” hvor de ulike saksområdene ble plassert. Kurv I – sikkerhetsspørsmål, Kurv II – økonomiske spørsmål, Kurv III – menneskelige kontakter, informasjon og kultur, og tilslutt i Kurv IV – den videre oppfølging av KSSE (Mevik 1990:46).

Stats- og regjeringssjefene i Europa, USA og Canada hadde dermed undertegnet et nytt sikkerhetskonsept. Et konsept der de to militæralliansene eksisterte, samtidig som de nøytrale og alliansefrie statene kunne være konstruktivt med i utviklingen av et kooperativt sikkerhetssystem (Sørlien 1995:17). For å oppnå et fredelig og sikkert Europa måtte det til et samspill mellom politiske, militære, menneskelige, økonomiske og kulturelle faktorer (Mevik 1990:87-88). Sluttakten i Helsingfors var

---

<sup>6</sup> Dette grunnlaget ble nedskrevet i det som har blitt kalt for den ”Blå bok”, som inneholdt blant annet at innenfor KSSE skulle alle deltakerne være likestilt. Det vil i si at supermaktene, USA og Sovjetunionen, ikke skulle kunne telle mer i enn de andre deltakerne. I den ”Blå boken” ble også sakene som skulle drøftes under de faktiske forhandlingene nedfelt, disse ble plassert i ulike ”kurver”. Disse ”kurvene” ble grunnlaget for den endelige avtalen i 1975 (Mevik 1990:45).

en start på dette, selv om de avtalene som ble inngått var svært vagt formulert slik at alle kunne si seg enig. Konferansen for samarbeid og sikkerhet i Europa (KSSE) var nå etablert og partene var villige til å la denne prosessen fortsette.

### 3.2.2 Oppfølgingsmøter og ekspertmøter

KSSE-prosessen har ikke vært enkel å jobbe seg gjennom for de ulike partene. Likevel har ikke prosessen stoppet opp selv om det mange ganger har vært vanskelig å finne vilje til fremgang fra begge sider. Helt fra Helsingfors-avtalen i 1975 til den kalde krigens slutt i 1989 har partene i alle fall klart å bli enige om hvor neste oppfølgingsmøte skulle være og agendaen for det. I kjølvannet av dette har det også været avholdt en rekke ekspertmøter innenfor de ulike områdene prosessen har ønsket å sette søkelyset på. De to første oppfølgingsmøtene i Beograd og Madrid varte begge over flere år og prosessen gikk svært langsomt videre, men det var kontakt og dialog. Det er først og fremst ekspertmøtet i Stockholm (1984-1986) og oppfølgingsmøtet i Wien (1986-1989) som regnes for det endelige gjennombruddet for KSSE-prosessen. Dette var møter som fant sted rett etter oppmykningen mot vest fra Sovjetunionen sin side med bakgrunn i Sovjetunionens leder Gorbatsjov som fremmet større åpenhet og omstruktureringer både økonomisk og sosialt.

Under *Konferansen om tillits- og sikkerhetsskapende tiltak og nedrustning i Europa* (KNE) i Stockholm (1984-1986) klarte partene å komme frem til enighet på viktige områder som blant annet ikke bruk av væpnede styrker som ikke er i samsvar med FN-pakten, utvidelse av forhåndsvarsling av militære aktiviteter, og utvidede rettigheter for andre konferanse deltakere til å kunne observere militære øvelser (Granviken 1998:11-12; Mevik 1990:160-161). Utgangspunktet for å få gjennombrudd på så mange punkter var ikke til stede forut for møtet, men Sovjetunionen ble betydelig mer medgjørliche etter hvert som ekspertmøtet gikk mot slutten i 1986.

De resultatene som kom ut av oppfølgingsmøtet i Wien (1986-1989) må betegnes som store fremskritt for KSSE i forhold til Sluttakten. Det var lettere å få til en dialog med øst på grunn av den nye åpenheten, men heller ikke her var starten på møtet lett.

Oppfølgingsmøtet i Wien pågikk et og et halvt år over den fastlagte tiden, men da ble også alle de fire kurvene som dannet grunnlaget for Sluttakten i Helsingfors i 1975 styrket. Kurv I – forholdet mellom stater og menneskerettighetsprinsipper fikk utvidet rammer innenfor tanke- og trosfrihet, religionsutøvelse, fri bevegelse m.m. Det ble også enighet om å utveksle informasjon og konsultasjon i forbindelse med menneskerettighets saker. Kurv II – i tillegg til økonomisk og vitenskapelig samarbeid ble det også enighet om å utvide dette til felt som miljø, handel, bioteknologi, transport og turisme. Kurv III – menneskelige kontakter. Resultatene for denne kurven var blant annet prinsipper og tidsfrister for behandling av reisesøknader og friere informasjon og kulturliv. Kurv IV – om KSSE videre utvikling. Det ble vedtatt at et nytt oppfølgingsmøte skulle finne sted i Helsingfors i 1992. I tillegg skulle det være flere former for oppfølgingsaktiviteter gjennom forhandlinger blant annet innenfor sikkerhets- og tillitskapende tiltak, den menneskelige dimensjon og innenfor økonomisk samarbeid i Europa (Granviken 1998:12-13). Dette oppfølgingsmøtet gav de beste resultatene i forhold til den menneskelige dimensjon. For første gang ble denne betegnelsen uttalt i Moskva og ble etablert for alle deltakerstatene i KSSE-prosessen (Mevik 1990:191).

Det er et poeng å nevne at til tross for at ikke alle møtene fra 1975 og utover på 1980-tallet ga like god utvikling for forholdet mellom øst og vest som møtene i Stockholm og Wien, så var det hele tiden en dialog. Dette i seg selv er ganske unikt ut fra den spenningen som var mellom supermaktene på begynnelsen av 1980-tallet. Det er derfor mulig å si at hele prosessen har vært med på å danne det normgrunnlaget som OSSE baserer sin organisasjon på i dag. Likevel er det enkelte hendelser som peker seg tydeligere ut for å ha gitt organisasjonen substans, dette er som vi har sett Sluttakten i 1975 som la grunnlaget for den videre prosessen og Paris-pakten som vi nå skal se nærmere på.

### 3.2.3 Paris-toppmøtet i 1990

Flynn og Farrell (1999:529) hevder at de viktigste stegene for å rekonstruere et normativt rammeverk for Europa skjedde innad i KSSE fra 1989-1992. Toppmøtet i Paris i november 1990 kan sies å være et eksempel på det. Det var flere aktører som

så for seg KSSE kunne utvikles til en paraplyorganisasjon for europeisk sikkerhet, da NATOs skjebne fortsatt var usikker rett etter den kalde krigen. Det var et ønske fra flere stater å institusjonalisere KSSE-prosessen. Det skulle bli toppmøtet i Paris som skulle bli retningsgivende for denne institusjonaliseringen.

Under toppmøtet i Paris var det for første gang stats- og regjeringssjefene møttes siden undertegnelsen av Sluttakten i Helsingfors i 1975. Nå var det tid og sted for en ny slik begivenhet. Ved avslutningen av dette møtet ble det underskrevet et historisk dokument, det som har blitt kalt *”Charter of Paris for a New Europe”* eller Paris-pakten. Denne pakten inneholdt retningslinjer for hvordan KSSE skulle institusjonaliseres blant annet gjennom ordninger for politiske konsultasjoner og etablering av et sett av permanente institusjoner (Granviken 1998:14). Det er riktig å si at Paris-pakten er en milepæl i hele KSSE-prosessen, der Europa tok det nye steget inn i en ny æra (OSCE Handbook 2000:13). Det ble bestemt at politiske konsultasjoner skulle bli holdt på stats- og regjeringssjef nivå hvert annet år, *Toppmøtet*, og på utenriksminister nivå årlig, *Ministerrådet*. For å kunne bistå Ministerrådet i forberedelse av saker ble det dannet en *Embetsmannskomiteé*. Det ble også opprettet en rekke permanente administrative enheter for å tilrettelegge slike møter. Det ble også blant annet bestemt at det skulle opprettes et *Valgovervåkingskontor* i Warszawa og et *Senter for konflikt forebygging* (CPC) i Wien (Granviken 1998:15; OSCE Handbook 2000:14).

CFE-avtalen (Conventional Forces in Europe) som samtidig ble undertegnet i Paris gikk ut på at både øst og vest skulle redusere sine viktigste konvensjonelle styrker betraktelig, og samtidig å skape større åpenhet om inspeksjoner. Dette var en sikkerhetspolitisk viktig sak. Målet var å få en bedre balanse mellom øst og vest slik at NATOs behov for atomvåpen skulle minskes (Granviken 1998:14). KSSE/OSSE har senere hatt som oppgave å påse at denne avtalen overholdes.

### 3.2.4 Fra KSSE til OSSE

Toppmøtet i Paris kan sies å være det definitive punktum for den kalde krigen, og starten på det nye Europa. Like etter Berlin-murens fall i 1989 var visjonene mange

og i stor grad idealistiske omkring hva slags sikkerhetskonsept Europa skulle bygges opp rundt. En sterkere institusjonalisering av KSSE var av mange betegnet som en av løsningene. Det var likevel faktorer som gjorde det vanskelig å finne et solid grunnlag for å bygge europeisk sikkerhetspolitikk rundt KSSE. De faktorene som påvirket var økt integrasjon i EU og NATOs forsøk på å legitimere sin plass i det nye Europa. Like fullt økte intensiteten i å institusjonalisere KSSE de første årene på 1990-tallet og resultatet ble OSSE i 1995. Det ble avholdt en rekke toppmøter, ministermøter og ekspertmøter etter Paris i 1990 og frem til toppmøtet i Budapest i 1994, der det ble vedtatt at KSSE skulle fra 1. januar 1995 hete Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa. Det ble på disse møtene gjort en rekke vedtak som gjorde det mulig å etablere en organisasjon. Spesielt vedtakene som ble fattet under toppmøtene i Helsingfors i 1992 og Wien i 1994 kan sies å ha betydning for institusjonaliseringen av KSSE.

Det var under Helsingfors-toppmøtet i 1992 det meste skjedde i forhold til utviklingen av KSSE. Det var i tillegg til oppfølgingsmøtet 23. mars til 4. juli, et ekstraordinært ministermøte 24. mars og selve toppmøtet 9.- 10. juli. Oppfølgingsmøtet ble naturlig nok preget av konfliktene på Balkan, i Nagorno-Karabakh og i Kaukasus. Likevel var hovedspørsmålet den videre institusjonaliseringen. Sluttavtalen som stats- og regjeringssjefene kunne undertegne på toppmøtet inneholdt blant annet at oppfølgingsmøter skulle erstattes med tilsynsmøter med kort varighet rett forutfor toppmøtene, med ministerrådet som beslutnings- og styringsorgan. Det skulle opprettes et formannskap som skulle sørge for koordinering og konsultasjon av saker, for å opprettholde kontinuiteten ble det et etablert et troikasystem med den tidligere, nåværende og den neste formannen (Granviken 1998:19; OSCE Handbook 2000:15). Forslaget om en høykommissær for nasjonale minoriteter (HCNM) ble også vedtatt og opprettelsen av *Forum for sikkerhetssamarbeid* (FSC). FSC ble opprettet for å kunne få en regelmessig konsultasjonsprosess og få økt intensiviteten i sikkerhetssamarbeidet (Granviken 1998:19). Videre på toppmøtet ble det bestemt at KSSE skulle engasjere seg i fredsbevarende operasjoner for å kunne forebygge konflikter, men også for å håndtere

kriser i større grad. Ved eventuelt fredsbevarende engasjement skulle det ikke gjøres gjennom tvangstiltak og det skulle være samtykke fra de berørte parter. Det ble i tillegg vedtatt å trekke inn andre internasjonale organisasjoner, ikke-deltakende stater og ikke-statlige organisasjoner (NGOer) (Granviken 1998:20).

I Wien i 1994 ble CSBM-forhandlingene (Confidence and Security Building Measures) avsluttet. CSBM-avtalen var en sikkerhets- og tillitskapende tiltakspakke som i hovedsak besto av gjensidig informasjon om årsplaner og beslutninger for militære organisasjoner, mannskaper og materielle anskaffelser (Granviken 1998:14-15). Denne avtalen ble skrevet under i Wien og ble kalt *Wien-dokumentet av 1994*. Dokumentet var gjennomført av det mandatet som var gitt på toppmøtet i Paris i 1990 og videreført gjennom Helsingfors-dokumentet i 1992 (Granviken 1998:21). Wien-dokumentet er et tydelig bevis på den prosess som har funnet sted i Europa siden starten på KSSE i 1975, da målet har vært å få større åpenhet mellom øst og vest på det militære plan hadde kommet et godt stykke på vei.

Med den institusjonelle utviklingen som var foretatt innen KSSE fra 1990, var tiden nå moden fra å være en prosess til å bli en organisasjon. Beslutningen ble tatt på toppmøtet i Budapest, og fra 1. januar 1995 ble det som hadde vært *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (KSSE) til *Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (OSSE). Selve organisasjonsstrukturen ble i stor grad beholdt, kun noen få endringer av navn. For at organisasjonen skulle kunne fungere mer aktivt og koordinert i konflikter fikk formannskapet, generalsekretæren og store deler av sekretariatet plass i Wien sammen med flere av de andre institusjonelle enhetene som allerede var på plass der (OSCE Handbook 2000:16-17).

### 3.3 Organisasjonsstrukturen i OSSE

Innenfor OSSE er det naturlig å skille mellom politisk ledelse og administrativ ledelse. Vi skal under dette punktet redegjøre for denne delingen å hvilke sentrale enheter som befinner seg hvor i organisasjonssystemet.

### 3.3.1 Politiskstruktur

**Toppmøtet** er øverste instans i OSSE, der alle de 55 medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer møtes for å undertegne avtaler, gjøre vedtak og gi mandat for organisasjonens videre utvikling. Toppmøtet skal gjennomføres annet hvert år etter Paris-pakten av 1990. Forut for toppmøtene er det en tilsynskonferanse som forhandler frem avtaler og legger til rette slik at avtaleverket er klart til å undertegnes på det som regel korte toppmøtet.

**Ministerrådet** består av medlemmenes utenriksministere og som møtes minst en gang i året, bortsett fra det året det er toppmøte. Oppgavene til ministerrådet er å diskutere saker i forhold til OSSE, holde seg oppdatert på at de aktiviteter OSSE gjennomfører er i tråd med organisasjonens sentrale politiske mål og ta avgjørelser i ulike saker. På denne måten fungerer ministerrådet som et bindeledd mellom toppmøtet og den daglige driften av OSSE.

**Det faste råd** (den tidligere Permanente komité) er på ambassadørnivå og består av alle medlemstatens representanter, med base i Wien. Rådet møtes en gang i uken for å ha politiske konsultasjoner og for å ta avgjørelser i det daglige arbeidet i organisasjonen.

**Embetsrådet** (den tidligere Embetsmannskomiteen) består av høyere embetsmenn og møtes i Praha omkring fire ganger i året. Dette rådet er ansvarlige for politiske konsultasjoner mellom Ministerråds møtene, hvor det da har mandat til å føre tilsyn og fatte beslutninger på Ministerrådets vegne.

**Parlamentariker forsamlingen** ble opprettet i 1991. Over 300 parlamentarikere fra alle medlemsstatene er representert og møtes årlig til en sesjon i juli. Dette er en frittstående enhet i OSSE. Presidenten for forsamlingen og sekretariatet har permanent sete i København. Målet er å fremme parlamentarisk involvering i OSSEs aktiviteter, samt skape dialog og samarbeid mellom parlamentene.

**Forum for sikkerhetssamarbeid** inngår også i OSSEs politiske ledelse. Dette er et forum som har sitt tilholdsted i Wien og møtes en gang i uken. Det er et forhandlings- og beslutningsforum for rustningskontroll, nedrustning og tillit- og sikkerhetsskapende tiltak.



### 3.3.2 Administrativ og utøvende struktur

**Formannskapet** er en del av den politiske ledelsen av OSSE, men også øverst av OSSE administrative og utøvende struktur. Selve formannskapet ivaretas av medlemsstatene på omgang for et år av gangen, og har som oppgave å forberede og lede møter i OSSEs besluttende organer. Formannskapet har ansvar for å følge opp de beslutninger som er tatt, og er representanten mellom den politiske ledelse og de utøvende organene. Den staten som har formannskapet er organisasjonens representant utad, og må gi råd og veiledning i aktiviteter relatert til konfliktforebygging, krise håndtering og gjenreisning etter konflikter. På samme tid har formannen ansvar for å ta selvstendige politiske initiativ, altså sette saker på dagsorden. Den kan også danne *ad hoc* grupper ved akutte kriser og utnevne personlige representanter i bestemte konfliktsituasjoner for å få direkte informasjon om situasjonen.

På bakgrunn av at formannskapsstaten sitter et år av gangen er det dannet en formannskaps **Troika**. Denne Troikaen består av den tidligere formann, den sittende og den kommende formann. Dette er gjort for å ha en viss form for kontinuitet i arbeidet som gjøres.

Formannskapsinstitusjonen ble først fremmet som forslag i Paris Charteret i 1990, men først institusjonalisert under oppfølgingsmøtet i Helsingfors i 1992.

**Generalsekretæren** er den øverste administrative leder for OSSEs institusjoner med fast sete i Wien. Generalsekretæren skal også være representant og støttespiller for formannen i forhold til de ulike aktivitetene. Et todelt sekretariat som er plassert i Wien og Praha er til hjelp for generalsekretæren. Dette sekretariatet tar seg av administrative saker, forbereder konferanser og arbeider med budsjettet. **Det konfliktforebyggende senter (CPC)** er også trukket inn i sekretariatet, hvor oppgaven er å skape implementering av tillits- og sikkerhetsskapende tiltak og støtte de ulike sendelagene OSSE har rundt om i ulike konflikter.

**Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR)** som har sitt sete i Warszawa er et av OSSEs utøvende institusjoner. ODIHR arbeider innenfor OSSE menneskelige dimensjon og har som ansvar å støtte de ulike sendelagene i

deres jobb i forbindelse med menneskerettigheter, valgobservasjoner og utvikling av demokratiske institusjoner.

**Høykommissæren for nasjonale minoriteter (HCNM)** med plassering i Haag har som oppgave å komme med tidlig varsling av ulike konflikter hvor da spesielt nasjonale minoriteter er involvert. Målet med en slik enhet er for OSSE å kunne komme så tidlig inn i konflikten som mulig og å forebygge. Det er viktig å poengtere at Høykommissæren er nøytral i denne sammenheng og arbeider fortrolig med alle parter som er involvert.

**Sendelagene** er i siste instans den utøvende delen av OSSEs struktur. Deres oppgave er å forbygge, og hindre spredning av konfliktene, samt bidra til å løse pågående konflikter. Det er OSSEs operative ledelse som oppretter sendelag og gir det mandatet som trengs for hver enkelt situasjon etter at det er forhandlet med landet som skal motta et sendelag. Et sendelag kan ikke sendes inn i et område uten et samtykke fra den staten som skal motta sendelaget. Sendelaget har fast base i det landet det operer i og har kontakt med myndigheter, lokalbefolkning og frivillige organisasjoner. Det er ingen uniformering av sendelagene, og det blir kun opprettet ette samtykke fra styresmaktene i de statene det gjelder.

Dette er i hovedtrekk de delene av OSSE som vi hører mest om og som har størst innflytelse på organisasjonens arbeid og utvikling. I tillegg til disse som er presentert her er det en rekke andre instanser som arbeider på ulike områder som blant annet økonomi, miljøvern, likestilling, media og sikkerhetspolitikk. Det finnes også en OSSE-domstol som er plassert i Genève, men den er ikke operativ i skrivende stund. Se vedlegg 2 for total oversikt av OSSEs struktur og institusjoner.

### 3.3.3 Beslutningsstruktur

OSSEs beslutningsstruktur er bygget opp rundt *konsensusprinsippet*. Dette har vært et prinsipp som har vært et krav til dialog helt siden prosessen startet i Helsingfors i 1972. Selve konsensusprinsippet går ut på at alle parter må være enige for å kunne fatte et vedtak i en sak. Alle medlemmene er likeverdige. Det finnes likevel et unntak fra denne regelen i OSSEs regelverk, og det er ”konsensus minus en” regelen. Det vil si at hvis en medlemsstat gjør seg skyldig i brudd på OSSEs avtaler i form av synlig

og uriktig form for vold kan denne beslutningsregelen gjelde. Det har kun skjedd en gang da rest-Jugoslavia ble stengt ute i 1992 (Granviken 1998:26).

Som i de fleste andre beslutningsstrukturer har også konsensusprinsippet sin styrke og svakhet. Styrken til et slikt prinsipp er at det gjerne er større gjennomslagskraft bak en beslutning ved at det er enighet. Det er også av en viss betydning for stormaktene da de er sikret at beslutninger ikke fattes mot deres vilje. Samtidig har alle medlemsstatene vetorett, om de er stormakter eller "lilleputt" stater.

Det som gjerne er svakheten til konsensusprinsippet er at alle må bli enige for å kunne ta en beslutning. Resultatet blir gjerne at det er store vanskeligheter med å komme til enighet. De løsningene som blir fremmet er gjerne kompromisser som gjør at de beslutninger som vedtas gjerne er svært vage i sine formuleringer og krav. Problemer som oppstår er at beslutninger som er gjort ikke blir fulgt opp av den enkelte stat eller at det generelt ikke blir gitt nok ressurser for å etablere institusjoner og sendelag (Granviken 1998:26-27).

### 3.3.4 Virkemidler

OSSE har tre primære mål og oppgaver for sitt arbeid; *fremme menneskerettigheter og demokratibygging, forebygging av kriser og konflikthåndtering, og til sist forhandlinger og dialog om sikkerhet i Europa*. For å kunne nå disse målene har OSSE utviklet et sett av ulike virkemidler og som kan sies å være OSSEs maktvirkemidler. Disse virkemidlene er blant annet diplomati, sendelag med kort eller langt mandat, tidlig varsling av konflikter, konfliktforebygging, gjenoppbygging etter en konflikt, demokratibygging og offentlig kritikk ("shaming") ved brudd på menneskerettigheter (Matlary 2002a:138). Ved bruk av disse virkemidlene er det gjerne ODIHR og HCNM som brukes som instrumenter for å kunne nå de målene OSSE har satt seg for sitt arbeid (Matlary 2002a:140-143). ODIHR legger til rette for sendelagene som blir plassert i ulike områder enten for å forebygge eller dempe en konflikt, eller bygge opp igjen etter en konflikt. Samtidig forsøker ODIHR å kartlegge brudd på menneskerettigheter og demokrati slik at OSSE offentlig kan gå ut å gjøre omverdenen oppmerksomme på de brudd som gjøres, altså offentlig "shaming". HCNM er et meget godt virkemiddel for å kunne få varslet tidlig om

potensielle konflikter for ulike etniske minoriteter slik at de kan bli avverget. Høykommissæren har som oppgave å se til at alle etniske minoriteter får sin rett til språk, kultur og religion (Matlary 2002a:141). Etter den kalde krigens slutt har det vært et større behov for å tale minoritetenes sak, da de interne konfliktene ofte skyldes kampen for de etniske minoriteters rettigheter i de nye statene i Europa.

Som vi ser av disse virkemidlene er det alltid OSSEs intensjon å kunne løse konflikter på en fredelig og diplomatisk måte, altså ved å bruke det som kalles for ”myk” makt. OSSEs virkemidler i ulike situasjoner kan begrunnes ut i fra en makt endring som har funnet sted etter den andre verdenskrig, som er fremmet av Joseph Nye i ”Bound to Lead” (1991). Makt har gjennom historien blant annet blitt målt i territorielle, militære, økonomiske, befolkningsstørrelse, natur ressurser og politisk stabilitet (Nye 1990:178). Nye har tatt for seg denne endringen av makt i verden generelt og spesielt i endringen av makt for USAs vedkommende. Han ser på begreper som ”*command power*” (tvangsmakt/”hard” makt) versus ”*co-optive power*” (”myk” makt/indirekte makt). Vi kan se av OSSEs virkemidler at organisasjonen forsøker å gjennomføre det siste punktet Nye presenterer. ”Co-optive power” kan forklares med at en aktørs ideer har en tiltrekningskraft eller gir mulighet til å sette den politiske agenda. En aktør får andre til å gjøre og mene noe de i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg, men som de ikke føler seg tvunget til å gjøre (Nye 1991:31). Ulike former for makt og innflytelse plasserer Nye slik (1991:267):

Command	<u>coercion</u>	<u>inducement</u>	<u>agenda-setting</u>	<u>attraction</u>	Co-optive
Power					Power

Dette for å vise hvordan man kan utøve makt på en mer eller mindre synlig måte for den som blir utsatt for det. Oppfatninger av makt og innflytelse har endret seg. Politiske ledere, organisasjoner og andre med innflytelse i samfunnet har forstått at det er mulig å utøve makt og innflytelse gjennom å sette saker og hendelser på dagsorden, for å skape debatt. En slik måte er å etablere preferanser uten at noen merker det, noe som blir gjort gjennom kultur, ideologi og institusjoner (Nye 1991:32). I følge Nye (1991:32-33) er ”myk” makt like viktig som ”hard”, i den forstand at når en stat kan legitimere sin makt i en annen stats øyne vil den møte en

mindre motstand for sin vilje og preferanser. Institusjonelle normer kan gi en slik legitimitet, fordi slike normer kan være mer konstante og mulighetene for store endringer er mindre. For å minske omfanget av dyre operasjoner av hard makt mot stater eller trusler om sanksjoner i forhandlingssituasjoner, burde man støtte institusjoner som søker å fremme fredelige løsninger for konflikter (Nye 1991:33), og som har dette normgrunnlaget. Det er her OSSE kommer inn i bildet, som en organisasjon der det viktigste er å fremme fredelige og diplomatiske løsninger på de konflikter som oppstår. Det er bare opp til medlemmene å legge nok vilje bak til å utvikle denne formen for konfliktløsning. Det må likevel legges til at Nye har utviklet dette perspektivet med utgangspunkt i USA makt i internasjonal politikk, en stat som har de strukturelle ressursene i bakhånd og lettere kan ta i bruk disse ”myke” maktmidlene. Samtidig er dette et utgangspunkt for OSSE i bruk av innflytelse i internasjonal politikk.

### 3.4 Norsk KSSE/OSSE-politikk

Under hele KSSE-prosessen har Norge vært meget aktiv i sitt arbeid for å føre prosessen fremover. Dette er ikke alltid en selvfølge for et lite land å være så aktivt i en slik internasjonal sammenheng. Årsaken til et slikt høyt aktivitetsnivå skyldes et klart politisk engasjement i Norge for å utvikle KSSE, uansett hvilket parti som har sittet i regjering. Bakgrunnen for et slikt engasjement ligger i at Norge alltid har hatt troen på at det er mulig å skape et bedre samarbeid og sikkerhet gjennom dialog på tvers av militærblokkene fra den kalde krigen (Mevik 1992:77), og det har også vært viktig for oss på bakgrunn av vår geografiske beliggenhet. Selv om Norge er et lite land har det likevel opparbeidet seg en viss status i KSSE-prosessen. Årsakene er flere blant annet; klare instruksjoner om høy aktivitet både på selve konferansen og i NATO konsultasjoner, behovsrettet former av diplomati og kontinuitet av personer i den norske delegasjonen.

#### 3.4.1 Norsk deltakelse på konferanser og i konsultasjoner

Helt fra de forberedende møtene i 1972 og gjennom hele prosessen har det vært et uttalt mål fra norske myndigheters side at Norge skal være aktive i sitt arbeid i KSSE. Mye av dette skyldes at Norge har hatt interesse for at det skulle være en mer stabil

balanse mellom øst og vest på grunn av geografisk beliggenhet. Dette har gjort oss spesielt aktive innen for den militære delen av KSSE-prosessen. Delegasjonen har også fått klare instruksjoner om å være aktive innenfor menneskerettigheter og miljøvern. I det store og hele har det vært viktige for Norge at prosessen skulle leve videre, og på grunnlag av et slikt engasjement fikk Norge en unik status under prosessens gang, og som til tider har gjort at vi har spilt en lederrolle i KSSE (Mevik 1992:78). Norge ble også spurt ved et par tilfeller om vi var villige til å megle i saker der blokkene stod sterkt mot hverandre (Mevik 1992:78.79). Det var ikke alltid situasjonen tilsa at det kunne gjøres, men det vitner om tillit til Norge som en aktiv aktør i prosessen.

Det har under hele prosessen vært avgjørende for Norge å spille på lag med de øvrige NATO medlemmene. Dette har vært et forum hvor Norge har hatt en ”pådriver” rolle, og aktiviteten har nærmest vært høyere enn i selve konferansen, da fortrinnsvis på det konsulterende plan. En god koordinering innad blant alliansen medlemmer, jo større mulighet for suksess i selve forhandlingene. På tross av en slik pådriver rolle har det vært av betydning for Norge å være konstruktive i sitt engasjement (Mevik 1992:79). Norge har ved noen anledninger blitt utpekt som NATOs talsmann for ulike saker. Noen eksempler på situasjoner hvor Norge har hatt en slik rolle er de vanskelige innledningsmøtene forut for Madrid oppfølgingsmøtet, der Norge ble utpekt som NATOs eneforhandler med Sovjetunionen. Under slutfasen på KNE-konferansen i Stockholm var Norge blant en gruppe på seks som forhandlet frem de siste vanskelige spørsmål. Den norske delegasjonen har fått som oppdrag å komme med forslag som kunne blegge tvister under ekspertmøtet i Valetta i 1991, og under ekspertmøtet på Mallorca i 1990 ble den bedt om å megle mellom EF og USA i spørsmålet om å KSSEs utvikling i middelhavsområdet (Mevik 1992:81).

### 3.4.2 Ulike former for diplomati

Det som kjennetegner norsk diplomati i KSSE-prosessen er at det i det store og hele har vært det som kalles ”stille diplomati”. Det har gjerne foregått på den måten at det har vært instruksjoner om kontakt med ulike parter i forhandlingene gjennom underhåndshenvendelser til ulike ministerier eller ved besøkutveksling på politisk

nivå (Mevik 1992:85). Det var i starten av prosessen og et stykke ut på 1980-tallet at det var vanskelig å komme med åpen kritikk av de ulike aktørene, spesielt da overfor øst og i forhold til menneskerettighetsspørsmål. Det kan i mange tilfeller ha blitt oppfattet som en slags ”snillisme” og feighet fra Norges sin side, men Norge var ikke det eneste NATO-landet som førte en slik linje og det hele må sees ut i fra de nasjonale interessene for Norge i forhold geografisk plassering (Mevik 1992:84). Det motsatte av ”stille diplomati” er det som kan kalles ”megafondiplomati”, en form Norge ikke har brukt for å fremme kritikk av medlemmer av KSSE-prosessen. Likevel valgte Norge utover på 1980-tallet å ta i bruk en mer ”åpen aksjonslinje” i sitt diplomati, spesielt da overfor Øst-Europa. Det gjaldt både åpen kritikk av Sovjetunionens invasjon av Afghanistan i 1979 og sovjeternes nedskyting av et koreansk passasjerfly i 1983 med 269 døde (Mevik 1992:86). Det er likevel det ”stille diplomatiet” som Norge har brukt mest i KSSE-prosessen, noe som endret seg utover på 1990-tallet da det ble større åpenhet i Europa.

Fra norsk side har det vært en svært nøktern og realistisk holdning til hva som er mulig å oppnå innenfor et slike europeisk sikkerhetssamarbeide. Målet har for Norge hele tiden vært å tenke langsiktig. Norge har under hele prosessen vært åpen og jobbet hardt for å finne løsninger på tvers av øst-vest skillet, i mange tilfeller i sterkere grad enn mange andre vestlige land (Mevik 1992:82). Det er også naturlig at det realistiske perspektivet på hva som er mulig å få til har endret seg i løpet av årene prosessen varte. Det er stor forskjell på det sikkerhetsperspektivet verden stod overfor på 1970-tallet, og de mulighetene som kom til syne etter den kalde krigens slutt. Norges økende status innad i KSSE-prosessen kan ha mange forklaringer, men et hovedargument er kontinuitet av delegasjonsledelsen. Ambassadør Leif Mevik var leder fra starten i 1972 til et stykke ut i oppfølgingsmøtet i Wien i 1988. Dette gir erfaring, kunnskap og ikke minst tillitt i forhandlingene.

### 3.4.3 Norsk OSSE-politikk etter den kalde krigen

Det har for Norge vært naturlig å være aktive og støtte opp om utviklingen av OSSE på samme måte som under selve KSSE-prosessen. Norges ønsker for OSSE er å i størst mulig grad hindre store interne konflikter og oppstå å kunne bygge opp

samfunn basert på demokratiske verdier. Norge anser OSSE som et instrument for i større grad å stabilisere Europa og er villig til å være svært aktive<sup>7</sup>. Det skal også legges til at det årlig blir laget Stortingsmelding om OSSE og om Norges forhold og bidrag til organisasjonen, for å orientere om OSSEs arbeid og hvordan Norge har bidratt i løpet av det siste året. Som et ikke-EU land og med en mindre interesse for Norge fra NATO, på grunn av en svekket trussel i øst, har OSSE vært et forum der Norge kunne fremme sine forslag og interesser for et mer tryggere Europa. Norge har derfor støttet opp den institusjonaliseringen av OSSE som har funnet sted på 1990-tallet og hadde også som mål å styrke organisasjonen gjennom sitt formannskap i 1999.

Det norske OSSE arbeidet blir først og fremst styrt av den faste norske OSSE-delegasjonen i Wien, og OSSE-seksjonen i UD's Europa-avdeling i Norge. Delegasjonen i Wien består av fem diplomater, en militær rådgiver og en praktikant, i tillegg til administrative stillinger. Denne delegasjonen har ansvaret for å fremme de norske interessene i OSSEs konsultasjoner og vedtak i ulike saker<sup>8</sup>. Under det norske formannskapet i 1999 ble denne delegasjonen utvidet til om lag 16 medarbeidere inkludert medarbeidere fra Forsvarets Overkommando. OSSEs faste råd og konsultasjonsprosessene ble under formannskapssåret ledet av ambassadør Kai Eide (St.meld. nr. 40 1999-2000:10).

Videre stiller Norge til rådighet personer, ekspertise, økonomiske og materielle ressurser i OSSEs ulike operasjoner gjennom sine sendelag. I 2002 hadde Norge omkring 30 kvinner og menn i ulike sendelag i OSSE regi. Dette er personer som jobber på områder som politi, menneskerettigheter, demokrati oppbygging og valg observasjon. De fleste blir rekruttert gjennom Politi direktoratet og Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM) som organiseres av Institutt for menneskerettigheter<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> <http://www.osce.mfa.no>

<sup>8</sup> <http://www.osce.mfa.no>

<sup>9</sup> <http://www.osce.mfa.no>



Det har hele tiden under både KSSE-prosessen og under institusjonaliseringen av OSSE vært viktig for Norge å ha et godt samarbeid med de frivillige organisasjonene. Det er gjerne Den norske Helsingforskomité som har sitt utspring i selve KSSE-prosessen, Mellomkirkelig råd for Den norske Kirke og Røde Kors som har vært særskilt aktive. Disse og en rekke andre frivillige organisasjoner har vært og er med i arbeidet for menneskerettigheter i samarbeid med Utenriksdepartementet. Også under det norske formannskapet i OSSE i 1999 la Norge vekt på trekke inn NGOer for å skape en større bredde og engasjement på de ulike konferanser og seminarer, da spesielt innenfor den menneskelige dimensjon (St.meld.nr. 40 1999-2000:48). Frivillige organisasjoner er friere i å kunne gå hardere ut mot brudd på menneskerettigheter og andre urettferdigheter enn de ulike myndighetene som må følge utenrikspolitiske spilleregler (Mevik 1992:87-88).

### 3.5 Oppsummering

Først i dette kapittelet har vi fått plassert OSSE inn i en sikkerhetspolitisk landskapet for å kunne forstå bedre OSSEs misjon i internasjonal politikk. Det ble også redegjort for ulike internasjonale politiske teories forklaring på OSSEs utvikling og eksistens. Å plassere OSSE i et regimeperspektiv er likevel av størst betydning for å forklare OSSE og dets arbeid, fordi et slikt perspektiv er med på å forklare OSSEs normgrunnlag som videre er med på å legitimere organisasjonens arbeid innenfor sikkerhet og menneskerettigheter. I dette kapittelet ble det også gitt en presentasjon av den historiske utviklingen av KSSE/OSSE prosessen som har ført til den organisasjonen vi ser i dag. Ved å gi en redegjørelse om hvordan OSSE er organisert, hvilke virkemidler den har tilrådighet og den beslutningsstruktur som gjelder kan være med på å gi en bedre forståelse for hva slag organisasjon Norge var leder for i 1999. Til slutt er det gjort en gjennomgang av norsk KSSE/OSSE-politikk for å vise at Norge har vært aktive i arbeidet med KSSE/OSSE fra 1972 og frem til i dag. Noe som kan sies å være positivt for Norges formannskap i 1999, og som kan gjøre det lettere å forstå selve analysen i denne oppgaven.

## Kapittel 4: Lederskap i bestemte former?

*H1: Ved å utføre entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i organisasjoner som OSSE, kan et lite land som Norge få økt innflytelse i internasjonal politikk.*

Det er lederskapshypotesen vi først og fremst ønsker å analysere i denne oppgaven, fordi det ikke er gjort noen lignende analyse på dette caset før. Det er derfor naturlig å analysere først lederskapsteoriene opp mot det empiriske materialet, for å finne ut hva slags lederskap Norge kan sies å ha gjennomført og hvordan dette kan ha hatt betydning for Norge og for OSSE. I kapittel 5 vil vi undersøke nærmere realismehypotesen. Dette for å se hva slags betydning et eventuelt lederskap som vi kommer frem til i denne analysen, har å si på den virkelige innflytelsen et slikt formannskap gir eller ikke gir i internasjonal politikk, ut i fra neorealismen. I metode delen i kapittel 2 ble det redegjort for hvordan de empiriske dataene er samlet inn og som ligger til grunn for i de to analysekapitlene.

### 4.1 Entreprenørlederskap – formannskapsoppgaver?

Youngs (1991) entreprenørlederskap er et lederskap som kan gjenkjennes først og fremst i forbindelse med internasjonale forhandlinger, som vi har sett i kapittel 2. Det er det likevel naturlig å trekke dette teoribidraget opp mot lederskap i internasjonale organisasjoner som OSSE. Årsakene til det er at mye av jobben som formann ligger i å føre forhandlinger og konsultasjoner, og ikke minst fremme saker på dagsorden. Samtidig ved gjennomføring av et entreprenørlederskap er det et poeng at lederen fungerer som en tilrettelegger og ikke som en megler (Young 1991:295). Ved å bruke entreprenørlederskap i en analyse i forhold til det norske formannskapet i OSSE er det naturlig å ta utgangspunkt i de punktene som Young anser som vesentlige egenskaper og oppgaver for en leder som fungerer som en entreprenør. De empiriske dataene i denne analysen vil da bli satt opp mot egenskaper innenfor forhandlinger, oppgaver som agendasetting, fremme det viktigste i enkelt saker, finne kreative løsninger, skape avtaler, og til slutt opptre som entreprenør og ikke som megler.

#### 4.1.1 Forhandlingsegenskaper

I følge Young (1991:288) er det avgjørende for et entreprenørlederskap å ha evnen til å lede og styre forhandlinger slik at de ulike partene kan komme frem til enighet som kan skape organisatoriske kontrakter, noe som er til fordel for alle parter. Flere av respondentene som ble intervjuet i forbindelse med oppgaven kom inn på dette med forhandlinger og hvordan Norge i ettertid kan sies å håndtere dem. I tillegg til det å koordinere konsultasjonene som inngår i formannskapsjobben, er det først og fremst det å lede forhandlingene frem mot Istanbul toppmøtet 18.-19. november 1999 som av respondentene blir trukket frem som eksempel på norske forhandlingsegenskaper. Den Sikkerhetspakten som ble fremforhandlet høsten 1999 og underskrevet under toppmøtet, kan sies å være den virkelige suksessen for det norske formannskapet, i følge flere av respondentene.

Hovedforhandlingene ble ført i Wien, der OSSEs hovedsete ligger. Det var den norske OSSE delegasjonen som hadde ansvaret for disse forhandlingene, under ledelse av ambassadør Kai Eide. Flere av respondentene hevder at det var vanskelige forhandlinger som fikk økt intensitet frem mot toppmøtet, selv om det gjennom hele 1999 ble forhandlet. Sikkerhetspakten hadde vært en sak i OSSE helt siden Budapest toppmøtet i 1994 og som kom på forhandlingsbordet i 1998. Ved ministerrådet i Oslo i 1998 ble det vedtatt at sikkerhetsdokumentet skulle være sluttforhandlet ved toppmøtet i Istanbul november 1999. Kosovo-krisen våren 1999 skapte en splittelse innad i OSSE, noe som gjorde det ekstra viktig for Norge å få forhandlingene inn på riktig spor. Utgangspunktet for en slik sikkerhetspakt var forskjellig fra de ulike partene, spesielt stormaktene hadde ulike ambisjonsnivå. Russland på sin side ønsket et OSSE som overordnet og normgivende aktør innenfor den fremtidige europeiske sikkerhetsstrukturen. Dette kunne gi Det faste rådet en større detaljstyring av OSSEs arbeid, og hindre det å bli påvirket til enhver tid av andre medlemsland som har ressurser til det. De fleste andre medlemstatene tok avstand fra dette, med USA og EU i spissen. Flertallet ønsket OSSEs beslutningsstruktur og fleksible arbeidsform slik den var (St.meld nr. 40 (1999-2000):13-14). Et annet ulikt utgangspunkt som skapte problemer i forhandlingene var OSSEs forhold til fredbevarende operasjoner.

Russland ønsket at OSSE skulle kunne gjennomføre slike operasjoner av en noe mer militær karakter, mens USA og Storbritannia hevdet at FN og NATO allerede hadde et godt nok utviklet apparat for slike operasjoner. Disse landene ønsket i større grad at OSSE skulle konsentrere seg om å utbedre den erfaring og ekspertise organisasjonen hadde opparbeidet seg i forbindelse med sivile oppgaver i ulike konflikter hvor andre organisasjoner hadde de fredsbevarende styrkene (St.meld nr. 40 (1999-2000):14). Med et slikt utgangspunkt kan det ikke sies at Norge hadde noen lett oppgave i å styre forhandlingene frem til et sluttresultat om Sikkerhetspakten, men avtalen kom i havn rett før toppmøtet i november 1999.

Norge viste forhandlingsegenskaper ved å styre forhandlingene inn på de områdene som var av betydning for Sikkerhetspakten. De respondentene som har størst erfaring med denne delen av formannskapet forteller at det hele tiden var stormaktene som var aktører i forhandlingene, spesielt da USA, Russland, Frankrike, Storbritannia og Tyskland. Som formann fikk da Norge en unik plass i disse forhandlingene, en plass vi ikke kunne ha hatt uten dette vervet. Det er likevel ikke gitt at det landet som er formann kan klare å få resultater ut av slike tunge forhandlinger. Årsakene til at Norge klarte dette hevder respondentene, var at vi var meget godt forberedt på denne oppgaven. Vi har også tidligere erfaringer som fredsmeglere i ulike konflikter, og vi har ingen skjult agenda for den jobben vi gjør, sies det. Dette skaper tillitt blant de andre aktørene. En respondent sier: ”Det ville ikke vært noe sluttresultat uten et aktivt formannskap dette året. Til tross for at det var stormakter som satt ved forhandlingsbordet som ville ha en løsning frem til toppmøtet, så gjorde Norge en enorm jobb slik at de ble enige.” Norge hadde det som et av sine mål å trekke Russland mer med i OSSE-arbeidet. Dette ble enda viktigere etter Kosovo-krisen, og avgjørende for å få til selve forhandlingsresultatet. Norge som leder måtte ta det ansvaret dette var å ha alle de dominerende aktørene med i forhandlingene, og at de følte seg likverdige, også russerne. Sikkerhetspakten som ble undertegnet var en avtale der OSSEs medlemmer hadde kommet frem til enighet blant annet om:

- En plattform for kooperativ sikkerhet for å styrke samarbeidet med andre internasjonale organisasjoner og institusjoner.

- Bedre OSSEs rolle i fredsbevarende virksomhet.
- Sette OSSE i bedre stand til å utrette eksperthjelp og hurtig bistand i kriser.
- Styrke politirelatert virksomhet.
- Å opprette operasjonssenter for å planlegge og iverksette OSSEs feltoperasjoner.
- Styrke konsultasjonsprosessen ved å opprette en forberedende komité under OSSEs faste råd.

(St.meld.nr. 40 (1999-2000):66)

Ut i fra dette resultatet og den viljen respondentene hevder Norge hadde for å få i stand et sluttdokument, viser at Norge innehar de forhandlingsegenskapene som skal til for å kunne utføre et entreprenørlederskap i følge Young (1991).

#### 4.1.2 Agendasetting

Young (1991) har formulert en rekke oppgaver som entreprenørlederskap må kunne løse. En av disse oppgavene er å kunne sette en agenda som fremmer de ulike sakene på et internasjonalt nivå (Young 1991:294). Å sette organisasjonens agenda inngår som en del av formannens oppgaver i OSSE, teoretisk sett. Respondentene er noe delt i om så er tilfelle. En del respondenter hevder at det er det denne muligheten til å sette dagsorden som gjør at et formannskap faktisk gir innflytelse. Det er formannen som bestemmer hvilke saker OSSE skal konsentrere seg om. Det er da naturlig for det landet som innehar formannskapet å fremme de sakene som det anser er mest viktig for OSSE å arbeide med. For Norge var dette blant annet å jobbe for å styrke OSSEs menneskelige dimensjon, spesielt innefor religionsfrihet, likestilling, kultur, konfliktavvegring og sigøynernes situasjon. Å hindre menneskesmugling, ”Trafficking of human beings”, var det også viktig for Norge å få OSSE til arbeide med i større grad. Dette er et område som Norge satt et sterkere fokus på en sak, som angår mange land, og som har fått en viktig plass i OSSEs arbeid også etter 1999. Det er ikke like lett for et formannskap å få fulgt opp de initiativene det fremmer etter at formannskapet er over. Å sette fokus på menneskesmugling har vært et unntak i så måte, hevder flere av respondentene. Generelt var det selvfølgelig et mål for Norge å sette på dagsorden saker som generelt ville styrke OSSE som organisasjon, selv om

dette ikke er lett å få til i løpet av et år. Det er naturlig at formannen setter saker på agendaen som er ønsket av andre medlemsland, å være formann vil si å lytte til medlemmenes ønsker. Likevel legger respondentene vekt på at agendaen for en organisasjon som OSSE i stor grad blir styrt av de hendelsene som inntreffer sporadiske. Det er da vanskelig for en formann å gjøre noe annet enn å ta stilling til disse etter hvert som det kreves av organisasjonen.

#### *4.1.2.1 Kosovo*

I 1999 var det først og fremst Kosovo som var en av de hendelsene som preget dagsorden også for OSSE, og som tok svært mye av formannskapetets tid. Det var spesielt i Kosovo hvor OSSE spilte en aktiv rolle for å få til en fredelig løsning som spesielt preget dette formannskapsåret. OSSE var den eneste internasjonale organisasjonen av en viss størrelse som forsøkte å gjøre en innsats i Kosovo for en fredelig løsning, og fikk tillatelse til å sende inn et sendelag, *Kosovo Verification Mission* (KVM), av de berørte partene. Den 25. oktober 1998 var sendelaget på 2000 personer fra OSSE på plass. Denne innsatsen holdt kampene i ro mellom *Kosovo Liberation Army* (KLA) og serbisk spesialpoliti en liten stund. Etter hvert kom OSSE observatører i kryssilden og måtte til slutt trekke seg ut før NATO startet bombingene 24. mars 1999. Etter bombingene, som ble avsluttet 10. juni 1999, var OSSE en av de første utenlandske organisasjonene som fikk komme inn i området. OSSEs oppgave i Kosovo ble senere å starte institusjonsbygging som en del av *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK) (St.meld. nr. 40 (1999-2000):20-23).

I et slikt tilfelle som Kosovo, er det formannen som fungerer som organisasjonens talerør utad og instruksjoner skal teknisk sett gis fra Det faste råd i Wien. I følge flere av respondentene er det ikke slik i praksis. Det er i stor grad en klar instruks fra stormaktene om hvordan OSSE bør gå frem. Et par av respondentene hevder at i forhold til Kosovo-konflikten var det først og fremst USA som ga formannen instruksjoner om hvordan OSSE skulle arbeide i forhold til denne. Andre respondenter var noe mer opptatt av at det er naturlig for Norge å samarbeide med våre nærmeste allierte, som er OSSEs mest sentrale statsmakter, i en slik vanskelig konflikt som dette.

Samtidig finnes det respondenter som sier at en slik hendelse som inntraff i Kosovo var ”positivt” for det norske formannskapet. Det vil si at ingen hevder at det er positivt med de tragiske hendelsene som inntraff for befolkningen i Kosovo eller bombingene i Jugoslavia. Det disse respondentene mener er at det ga Norge en mulighet til å fremme OSSEs arbeid som forsøker å skape fredelige løsninger på konflikter. Dette gjorde at Norge kunne vise seg som en aktiv leder, og som en leder som tar ansvar og ser de mulighetene som byr seg for å styrke den organisasjonen den er satt til å lede. Noe som igjen viste at Norge til tross for at vi ikke er medlem av EU, er opptatt av et trygt og sikkert Europa, slik at så mange som mulig kan få sjansen til å ha de samme menneskelige og demokratiske rettighetene vi selv har kunne nyte godt av. Dette var en klar målsetting for Norge i vårt år som leder av formannskapet, i følge flere av respondentene. Det kan derfor sies at Kosovo-konflikten ga Norge muligheten til å sette OSSE i et sikkerhetspolitisk perspektiv, men som de fleste respondentene tilføyde, fordi stormaktene tillot det.

#### *4.1.2.2 Tsjetsjenia*

Tsjetsjenia var et annet konfliktområde som preget dagsorden til OSSE i 1999 og som formannskapet ikke selv satte på agendaen. Etter en våpenhvile i 1996 startet det opp nye kamper mellom den tsjetsjenske frigjøringsgerillia og russiske styrker fra slutten av 1997 og utover i 1998. I desember 1998 måtte alle internasjonale enheter trekke seg ut av Tsjetsjenia på grunn av den spente situasjonen. Dette var og er en meget komplisert sak for OSSE, men også for andre organisasjoner da Russland ikke ønsket innblanding fra andre. Årsaken til det var et ønske om ikke-innblanding fra andre stater, med hjemmel i internasjonal lov om å kunne håndtere indre anliggender som en stat selv ønsker. Dette kan i mange tilfeller igjen stride med menneskerettigheter som OSSE anser som noen av sine viktigste arbeidsområder. For OSSEs formann i 1999 var dette en vanskelig situasjon, og formannen hadde et ønske om å komme til konfliktområdet for å se hvilke omfang konflikten hadde for sivilbefolkningen. Etter omfattende diplomatiske forbindelser fikk OSSE-formannen komme inn på grunnlag av de humanitære forholdene i desember 1999 (St.meld.nr.40 (1999-2000):30-32). Flere av respondentene at dette var en svært vanskelig sak å forholde seg til, fordi en

av partene i konflikten er den største aktøren i den østlige delen i OSSE, nemlig Russland. En av respondentene sier: ”Norge ikke presset hardt nok på som formann i denne konflikten, fordi Norge vil ha et så konfliktløst forhold til Russland som mulig. Norge vil helst være venner med alle både USA, Europa og Russland. Dette gjør det vanskelig for Norge å posisjonere seg og setter oss i en klemme.” Andre respondenter vil ikke gå så langt i sine uttalelser om dette, men viser til hvor vanskelig og komplisert denne konflikten er ettersom Russland er en av aktørene. Norge som leder av formannskapet, hadde ingen andre virkemidler enn diplomati, fordi muligheten til å sende inn et sendelag ikke fantes. Det var da en fare med å presse for hardt på i frykt for å ødelegge det forholdet. Et annet poeng er at det på grunn av Kosovo spent mellom NATO-landene og Russland, noe som gjorde det vanskelig å legge et ytterligere press på Russland.

Når slike alvorlige hendelser som Kosovo og Tsjetsjenia inntreffer er det vanskelig for en formann i OSSE å sette andre saker på dagsorden. Som formann arbeidet Norge på alle de områdene som formannen er pålagt å følge opp, men det var ikke mulig å få oppmerksomhet på så mange andre områder enn disse konfliktene. Ut i fra respondentenes inntrykk var det ikke lett for Norge å fremme en klar agenda på alle områder dette formannskapsåret. Likevel vil de fleste si at Norge utførte oppgaven som OSSEs talerør meget tilfredsstillende med tanke på de kompliserte konfliktene som preget 1999. Det er da mulig å kunne si at Norge utførte i noen grad oppgaven som agenda setter på enkelte områder ut i fra Youngs (1991) entreprenørlederskaps oppgaver, og på de områdene som det ikke var mulig ble hendelsene håndtert på best mulig måte, vil respondentene trekke frem.

#### 4.1.3 Viktigheten av å se det vesentlige

I et entreprenørlederskap er det viktig at lederen har fokus på det som er av betydning i hver enkelt sak (Young 1991:294). Dette er avgjørende for at forhandlinger og organisasjoner skal kunne fungere effektivt. Norge hadde det som mål for sitt formannskap å kanalisere oppmerksomhet mot kjernen i hver enkelt sak som OSSE arbeider med, spesielt i forhold til sendelagene i ulike stater og konfliktområder. Slik at det ikke skal brukes energi på oppgaver som ikke gir noen effekt. På tross av at



1999 ble preget av Kosovo-konflikten og til dels Tsjetsjenia-konflikten, klarte Norge å arbeide aktivt for at OSSE skulle bedre sitt arbeid i de mange andre ustabile områdene, spesielt da i Øst Europa og Sentral Asia, kom det frem i intervjuene.

Et eksempel på et slikt konfliktområde som flere av respondentene nevner er den langvarige konflikten i Nagorno-Karabakh. En konflikt som har vært på OSSEs agenda siden 1992. Konflikten bunner i hvordan den armenske befolkningen i Nagorno-Karabakh skal håndteres, fordi Nagorno-Karabakh ligger midt inne i Aserbajdsjan. I 1999 ble det skapt en tettere dialog mellom partene Armenia og Aserbajdsjan i håp om en fredelig løsning på denne konflikten. Både Minsk-gruppen, som er opprettet i OSSE for å arbeide for en løsning for den armenske befolkningen i Nagorno-Karabakh, og formannen kom med positive utsagn om at partene nå hadde begynt å nærme seg hverandre. Tilliten mellom partene ble også sterkere ettersom det norske formannskapet, med utenriksminister Vollebæk i spissen, klarte å få til en gjensidig frigivelse av krigsfanger. Som en del av respondentene trekker frem viser dette at Norge som formann var opptatt av å være aktive og skape løsninger, om ikke annet enn små steg i riktig retning. I oktober 1999 ble det en brå slutt på den positive utviklingen i denne konflikten på grunn av drapene i den armenske nasjonalforsamlingen. Fredsprosessen var nå satt sterkt tilbake og det ble gjort lite for å få den på rett spor igjen etter 1999.

Noen av respondentene trekker frem en annen hendelse som viser at Norge klarte å sette fokus på enkelt saker og samtidig lytte til de andre statenes ønsker. Dette gjaldt et ønske fra Georgia sin side om å få opprettet en grensekontroll mot Tsjetsjenia etter at Russland hadde beskyldt landet for å la tsjetsjenske ”terrorister” krysse grensen. I utgangspunktet var dette svært vanskelig å få til, men etter hardt diplomatisk arbeid og stormaktenes ønske om å få dette til, ble dette en suksess. I midten av desember 1999 bestemte Det faste råd å utvide mandatet til sendelaget i Georgia til å omfatte grensekontroll mot Tsjetsjenia, dette omfattet tjue observatører (St.meld. nr. 40 (1999-2000):33). Dette er et eksempel på at Norge som formann klarte å sette fokus på kjernen i enkelt saker.

Frigivelse av fanger i Armenia og Aserbajdsjan og grensekontroll i Georgia er kun to eksempler på arbeid Norge gjennomførte som formann i OSSE. Disse eksemplene kan vise hvordan Norge kanaliserte oppmerksomheten på elementer i en sak som en leder skal, i følge Youngs (1991) entreprenørlederskap. Samtidig som Norge også viste gjennom sine forhandlingsegenskaper at det klarte å holde fokus og konsentrasjon på de sakene som det var viktig å komme til enighet om frem mot toppmøtet i Istanbul. Det skal legges til at det sikkert er områder der Norge kan kritiseres for manglede fokus og initiativ, men da er det samtidig viktig å poengtere at det ikke alltid er lederens skyld at en sak ikke får nok oppmerksomhet. Det kan være de berørte partene i en konflikt som ikke ønsker noe innblanding fra en organisasjon som OSSE, være seg om parten er en stat eller en befolkningsgruppe innad i en stat. En del respondenter ytret også at det var en del styring fra stormaktene sin side som bestemte hvilke saker som skulle diskuteres nærmere og formannen fikk klare instruksjoner om dette. Likevel hevder de fleste respondentene at Norge jobbet hardt på de fleste områder som formannen er pålagt å ha kontroll over. Gjennom tidligere erfaringer og gode forberedelser forutfor 1999 kan det sies at Norge klarte å utføre entreprenør oppgaven ved å ha søkelyset på det viktige i hver enkelt sak som det ble arbeidet med i OSSE.

#### 4.1.4 Kreativ problemløsning

I følge Young (1991:294) er det viktig for et entreprenørlederskap å kunne finne kreative løsninger på de ulike problemene som er på dagsorden, hvordan dette er mulig for formannskapet i OSSE avhenger av hva slags type saker som skal løses. Det er ikke gitt at et OSSE-formannskap til en hver tid skal måtte komme med alle løsningsforslagene, ofte er det viktigste med selve jobben å sette saker på dagsorden, for å få de aktuelle partene til å diskutere og komme frem til løsninger selv.

Et par av respondentene kom inn på de nye forslagene Norge kom med for å styrke en del områder spesielt innenfor OSSEs menneskelige dimensjon, og som kan betegnes som kreative. Et forslag i forhold til religionsfrihet var å trekke inn religiøse ledere i konflikthåndtering. Dette kan bidra til at religiøse ledere kan være med å finne løsninger på konflikten isteden for å være med på å skape en enda større kløft i en

konflikt, noe som dessverre ofte er tilfelle. Det ble i juni 1999 arrangert en konferanse i Oslo der blant annet religiøse ledere var invitert for å diskutere religionsfrihet og konfliktavvegring, også da som en start for å få religiøse ledere inn i konfliktløsningsprosessen. Et annet eksempel på en viss form for kreative løsninger fra lederskapets sin side er initiativet fra OSSE-formannen selv, utenriksminister Vollebæk, som gikk ut på å trekke inn kulturpersoner fra de ulike aktuelle konfliktområder. Kulturpersoner i form av forfattere, skuespillere og andre kunstnere. Dette er personer som kan sende sterke signaler til opinionen i et land eller til en befolkningsgruppe. Hvis da disse personene er med på å jobbe for å skape løsninger på konflikter og snakker på tvers av grupper kan dette være et element i å skape en fredelig løsning i en konflikt. Disse eksemplene kan sees på som kreative løsninger for at OSSE i enda større grad er med for å arbeide for menneskerettigheter og demokrati, og dette er løsninger fremmet av lederskapet i organisasjonen.

Samtidig er det viktig å få frem, som noen av respondentene påpekte, at det er visse begrensinger og regler formannen i OSSE må følge. Et av OSSEs viktigste virkemidler er jo nettopp at det skal være diplomatisk fremgangsmåte for å forhindre konflikter eller forsøke å løse dem. Da er det gjerne en rekke prosedyrer og forventet adferd som kreves for å nå frem til de ulike partene. Det er derfor ikke i alle situasjoner på sin plass å fremme kreative løsninger. I konflikter som i Kosovo og i Tsjetsjenia er det viktigere å bruke OSSEs etablerte virkemidler for å forsøke å få til løsninger, som blant annet diplomati, sendelag og offentlig kritikk, selv om det skulle vise seg i disse tilfellene seg være svært vanskelig i utgangspunktet. Det er derfor begrenset hvor kreativ en formann i OSSE kan være i sine forslag til problemløsning, dette var ikke noe unntak for Norge. Det er en ting å komme med forslag til nye aktører i konfliktforebygging og løsning, noe annet er det å kunne benytte seg av nye innfallsvikler i allerede svært voldelige og kompliserte konflikter. Vi ser av eksemplene respondentene trekker fram at Norge klarte denne balansegangen, men å følge opp entreprenørlederskapet som kreativ problemløser ikke kan gjennomføres på alle måter som formann i OSSE.

#### 4.1.5 Etablering av internasjonale avtaler

Ved å gjennomføre et entreprenørlederskap er det en oppgave for lederen å kunne skape avtaler (Young 1991:294). Dette er også en av oppgavene til formannen i OSSE. Når en formann har som oppgave å drive konsultasjon og gjennomføre forhandlinger er det naturlig at formannen som leder samler de ulike momentene og forsøker å skape avtaler. Dette er en like viktig jobb om det gjelder saker som skal vedtas innad i OSSE eller om det er snakk om bidrag i ulike konflikter for å forbygge eller opprette stabilitet.

Arbeidet med sikkerhetspakten kan igjen brukes som et eksempel på at Norge gjennomførte en slik oppgave som å arbeide frem avtaler. Det er da viktig for en leder å arbeide innenfor det mandatet som er gitt og ikke minst ha kontroll over tidsperspektivet som er svært avgjørende og ofte knapt i forbindelse med slike avtaler. Det er selvfølgelig formannskapetets oppgave å jobbe for at det kan bli en avtale innen tidsfristen som alle kan enes om. Dette er i seg selv vanskelig ut i fra at det i OSSE skal være konsensus for at en avtale skal kunne inngås. Som respondentene hevder så klarte Norge som forhandlingsleder for Sikkerhetspakten å få arbeidet frem en avtale som alle kunne stille seg bak. Dette viser at Norge gjorde som entreprenørlederskapet krever, å arbeide frem avtaler.

Nå er det ikke bare som forhandlingsleder innad i en organisasjon OSSE-formannskapet må forsøke å lage avtaler. OSSE arbeider på mange områder og vil være med å skape fredelige løsninger på konflikter. Da må også formannskapet legge til rette for at OSSE-organisasjonen kan konflikten, se etter løsninger og ikke minst forsøke å inngå avtaler som er til det beste for alle parter. I 1999 kan arbeidet med Kosovo-konflikten igjen trekkes frem som eksempel. Utenriksminister Vollebæk hadde en rekke møter med Jugoslavias president Milosevic for å få til en fredelig løsning på denne konflikten. De fleste av respondentene bemerker at det i 1999 var bestemt at OSSE skulle jobbe aktivt med å forsøke å få til en løsning for å hindre en ny tragedie på Balkan. En respondent hevder at OSSE og det norske formannskapet ikke klarte å få til en fredelig løsning som holdt til tross for at OSSE fikk tillatelse til

å sende inn KVM-sendelaget høsten 1998. Det var det ingen andre internasjonale organisasjoner som klarte heller. Alle respondentene anser derfor Kosovo-konflikten som den hendelsen i 1999 der formannskapet ikke strakk til. Det diskuteres fortsatt om det var rett å trekke ut KVM-sendelaget da det ble gjort. Likevel er det en generell oppfatning at Vollebæk som formann ikke hadde noe annet valg på det tidspunkt ut i fra sikkerheten til OSSE medarbeiderne. Til tross for at formannen ikke klarte å få til noen fredelig avtale med Jugoslavias president er det et poeng å nevne at nåværende ambassadør Vollebæk ble kalt inn som vitne mot ekspresident Milosevic under rettsaken mot han ved Krigsforbryterdomstolen i Haag, sommeren 2002<sup>10</sup>. Dette viser at OSSE og formannskapet var en viktig aktør under Kosovo-konflikten, i arbeidet om å få til en fredelig og diplomatisk løsning. Selv om formannskapet ikke klarte å lage en avtale så viser denne innsatsen at formannen forsøkte å gjennomføre denne oppgaven som en leder i OSSE så godt det lot seg gjøre.

Et entreprenørlederskap har som oppgave å få i stand avtaler i forbindelse med forhandlinger og konsultasjoner. Vi kan si at Norge forsøkte å gjøre dette på best mulig måte, men som vi har sett, det er i mange tilfeller spiller andre faktorer inn og gjør situasjonen vanskelig for lederen. Norge arbeidet svært aktivt for å få avtaler i havn både i forhold til forhandlingene om Sikkerhetspakten og i forhold til Kosovo. Vi har sett som eksempler fra respondentene under punkt 4.1.3 at Norge også gjorde en viktig lederinnsats i forhold til grenseobservasjon i Georgia og frigivelse av krigsfanger mellom Armenia og Aserbajdsjan. Dette vitner om vilje til å få til avtaler fra lederen av OSSE i 1999, og er i stor grad i tråd med Youngs (1991) siste oppgave et entreprenørlederskap må gjennomføre.

#### 4.1.6 Entreprenør versus megler

Young (1992:295) poengterer at det er viktig å skille mellom det å være en entreprenør og det å være en megler. En entreprenør er ikke en tredjepart i saken og kan heller ikke forholde seg nøytral til alle parter. Det vil for en entreprenør være like

---

<sup>10</sup> Aftenposten 9. juli 2002

viktig å frem løsninger en selv kan stå innefor og eventuelt også få nytte av. En megler har en rekke restriksjoner som det er viktig å følge, dette gjelder ikke for en entreprenør i like stor grad.

Av de respondentene som ble intervjuet, og som arbeidet med OSSE gjennom UD eller i utenriktjenesten, var alle opptatt av å poengtere at Norge som formann i OSSE jobbet for organisasjonen og ikke for seg selv eller for Norge. Det viktige var hele tiden å vise hva som var OSSEs holdning i ulike saker og styrke det arbeidet som OSSE er satt til å gjøre, og da forsøke å få til avtaler og løsninger som var til det beste for organisasjonen. Samtidig var Norge også i 1999 medlem av organisasjonen på samme måte som ellers, derfor kunne umulig Norge fungere som en megler som er en nøytral tredje part. Vi har sett i de foregående eksemplene at det likevel er viktig for en leder av en internasjonal organisasjon som OSSE å ha forhandlingsegenskaper for å kunne komme noen vei på vegne av organisasjonen.

Det norske formannskapet forsøkte ikke å være en nøytral tredje part i forhandlinger i OSSE i 1999. Det ble for eksempel lagt frem en rekke nye forslag fra Norge sin side under forhandlingene om Sikkerhetspakten. En sak som har utviklet seg videre var Norge og USAs forslag om å utvide OSSEs evne til å iverksette politirelaterte operasjoner. Norge fremmet også et eget forslag som gikk ut på å få opprettet et såkalt operasjonssenter i OSSEs sekretariat for å planlegge og utplassere feltoperasjoner. Samtidig med å skape en egen forberedende komité under Det faste råd for å styrke konsultasjonsprosessen og åpenheten i OSSEs arbeid (St.meld. nr. 40 (1999-2000):15). Dette er forslag som ikke Norge kom med for å få til enighet i en forhandling som megler, men insentiver Norge hadde for å styrke OSSE som organisasjon og for å få et mer effektivt arbeid, på linje med Youngs karv til et entreprenørlederskap.

## 4.2 Instrumentelt lederskap - ut fra bestemte ressurser

Entreprenørlederskapet kommer ikke inn på hvilke ressurser som blant annet personer, egenskaper og økonomi som kreves ved et lederskap. Det er svært sjelden

vi observerer kun en type lederskap fra en aktør sin side. For å kunne si enda mer om hva slags lederskap Norge gjennomførte i OSSE og hva dette kan bety for et lite land i en slik posisjon tar vi i denne analysen i bruk Underdals (1994:188-191) instrumentelle lederskapsteori. Dette er en teori som i større grad legger vekt på lederens ressurser som ferdigheter, handlekraft og status for å forklare et lederskap.

#### 4.2.1 Ferdigheter

Når Underdal bruker *ferdigheter* som en ressurs en leder er i besittelse av innenfor instrumentelt lederskap så er det først og fremst ferdigheter i form av å kunne takle de mange oppgavene som kreves i en slik posisjon. Det vil si å kunne ha egenskapen til å fange opp de meninger og innspill som kommer fra de øvrige medlemmene og fra omverdenen som påvirker organisasjonen direkte. Videre er det viktig å kunne håndheve de normer og regler som organisasjonen bygger på, for da å kunne vurdere de kostnad/nytte faktorene som en leder må ta stilling til på vegne av organisasjonen (Underdal 1994:1988-89).

Blant alle respondentene er det en unison oppfatning av at Norge hadde de ferdighetene som skulle til for å ha et slikt lederverv i en internasjonal organisasjon. Det første som blir nevnt i denne forbindelse er at Norge var godt forberedt i utgangspunktet for å gjøre denne jobben. Alle de involverte partene som skulle arbeide med OSSE formannskapet, enten det var i Oslo eller i Wien, hadde god kunnskap om OSSE som organisasjon og de ulike saksområdene en kunne forvente skulle håndteres. Samtidig er det ikke mulig å ha enhver situasjon under kontroll, for det kan, som vi har sett tidligere i analysen, oppstå uforutsette hendelser. De fleste av de mest sentrale personene som sammen med utenriksministeren arbeidet med dette formannskapet hadde lang fartstid innen diplomatiet og UD, og kunne dra nytte av sine erfaringer.

I kapittel 3 ble det redegjort for den norske KSSE/OSSE politikken gjennom årene, og vi så at Norge alltid har vært aktiv i forhold til denne konferansen som i dag er en organisasjon. Vi har blitt regnet som en seriøs aktør som har tatt ansvar til tross for at vi i utgangspunktet er et lite land. Det er derfor naturlig, som noen respondenter hevder, at vi har kjennskap til OSSEs normer og regler, og vet hvordan

organisasjonen fungerer. Ved å kjenne så godt til organisasjonen som helhet, samtidig som vi har vært med i hele prosessen, hadde Norge ferdighetene som skulle til for ta de selvstendige avgjørelsene på vegne av fellesskapet som kreves i en slik posisjon. Et formannskap må alltid tenke nytte/kostnad for organisasjonen ved ulike engasjement den påtar seg. Det norske formannskapet måtte under hele året ha vurderinger i forhold til hvor og når det var behov for å sende inn et sendelag eller trekke ut et. Som i Kosovo-konflikten var det hele tiden viktig å se dette i forhold sikkerheten til OSSEs medarbeidere inne i konflikten. I følge respondentene var det svært høy aktivitetsnivå på det norske formannskapet. Både formannen selv, utenriksminister Vollebæk, og mange av de andre i hans stab reiste mye i forbindelse med dette vervet. Noe som vitner om høy aktivitet, men et lite land må jobbe hardere for å oppnå det samme resultatet som et stort land når de tar ansvar på den internasjonale arena, ble det sagt av en respondent.

I en organisasjon som OSSE, der beslutningsprosedyren er konsensus, er det viktig for en leder å ha egenskapen til å følge opp de beslutningene som er inngått blant medlemmene. Å følge i forhandlingssituasjoner det mandatet som er gitt, slik Norge måtte gjennomføre i forhandlingene om Sikkerhetspakten. Det er en ting å følge det mandatet som er gitt, men det er også like viktig å ha de forhandlingsegenskapene som skal til for å få til en avtale som kan skrives under av alle og da blir gjeldene. Under entreprenørlederskapsanalysen, punkt 4.1.1, kom vi frem til at Norge hadde disse egenskapene under sitt formannskap og fikk avtalen i havn til toppmøtet i Istanbul.

Ut i fra de ferdighetene Underdal mener må være tilstede for å gjennomføre et instrumentelt lederskap er alle respondentene enig i at så var tilfelle under formannskapet. Det kan i seg selv være ganske spesielt med bakgrunn i at Norge er et lite land.

#### 4.2.2 Handlekraft

Underdals (1994:189) andre faktor av de ressursene en leder må ha ved å gjennomføre et instrumentelt lederskap er *handlekraft*. Det som ligger i dette begrepet er de økonomiske og menneskelige ressursene en leder tar med seg inn i en



forhandling eller som i dette tilfellet en internasjonal organisasjon. Her gjelder det å kunne yte de økonomiske midlene et slikt lederskap koster og ikke minst ha de rette menneskene til å bekle de posisjonene som er avgjørende for å kunne gjennomføre et effektivt og aktivt lederskap.

#### *4.2.2.1 Økonomiske ressurser*

Alle respondentene er enige i at økonomisk sett ble dette formannskapet meget dyrt for Norge. Et par nevnte at det er ingen som helt har hatt lyst til å finne den endelige sluttsammen for denne jobben. På den annen side så hadde Norge muligheten til å bruke så mye penger på det, noe som nærmest må være et krav hvis noen i det hele tatt skal få noe ut av det. Norge ga generelt mer penger til OSSE dette året enn ellers på grunn av at vi satt som formann. Et eksempel som en respondent trekker frem er blant annet at ODIHRs prosjektrelaterte virksomheter fikk overført 2.5 millioner kroner ekstra fra Norge i 1998 og 1999, slik at de ulike prosjektene kunne øke sin innsats spesielt i viktige områder som i Sentral-Asia og Kaukasus. Dette var prosjekter som ikke hadde vært særlig aktive på en stund på grunn av ressursmangel. Norge mener det er viktig at ODIHR har mulighet til å fylle den oppgaven denne enheten er tiltenkt, nemlig å kunne observere og rapportere om negative og positive hendelser i ulike områder som er i gang med en demokratiseringsprosess.

Det krevde også store økonomiske ressurser å utvide staben i UD, ved OSSE delegasjonen i Wien og ved ambassaden i Moskva. Utenriksministerens stab, i Oslo, i forbindelse med dette formannskapet ble opprettet i 1997 og var under ledelse av ambassadør Kim Traavik. Denne staben ble stadig utvidet og talte til slutt rundt tjue medarbeidere, da også inkludert personer fra Forsvarsdepartementet og Forsvarets Overkommando. I Wien ble OSSE delegasjonen utvidet fra å være rundt syv medarbeidere til å bli omkring 16 personer. Ambassaden i Moskva ble styrket med en person (St.meld. nr. 40 (1999-2000):10). Det sier seg selv at dette koster mye økonomisk å ha så mange personer til å jobbe med et enkelt område. Samtidig, som flere av respondentene poengterte, så påtar ikke Norge seg slike oppgaver uten å kunne gjennomføre dette fullt og helt. Vi liker å være "best i klassen" når vi først skal gjennomføre et slikt verv, var en uttalelse fra en av respondentene, og da koster det

penger. Det var også en prestisjesak for Norge å ha dette formannskapet, og da skulle ikke økonomien hindre oss i å gjøre en god jobb. Noe helt eksakt beløp på selve formannskapet er vanskelig å oppdrive.

#### *4.2.2.2 Menneskelige ressurser*

Vi ser av utvidelsene i de ulike enhetene som arbeidet med formannskapet at det ble benyttet et stort antall personer for å gjøre denne jobben. Det er samtidig avgjørende at det, i tillegg til å være utvidede enheter av medarbeidere med stor kompetanse, er en del nøkkelpersoner i bestemte posisjoner med gode individuelle kvaliteter. Av alle respondentene er det helt naturlig å nevne utenriksminister Knut Vollebæk når det er snakk om personer av betydning for formannskapet. Det blir sagt av flere respondenter at han jobbet svært mye med OSSE dette året. Det ble i tall nevnt at 60-70% av utenriksministerens tid ble brukt på OSSE, mens det normalt settes av 30-40% på en slik jobb. Han reiste mye og opparbeidet seg kontakter både formelt og uformelt. Et par respondenter hevder at vi kunne sett flere effekter for Norge av dette formannskapet hvis Vollebæk hadde fått mulighet til å fortsette som utenriksminister utover i 2000. Utenriksministeren tok også egne initiativ til saker innenfor den menneskelige dimensjon, og ved flere anledninger kontaktet han selv media for å få belyst OSSE-saker. På bakgrunn av at generalsekretæren i OSSE har en så svak rolle er det utenriksministeren til formannskapslandet som blir en avgjørende aktør for å få hele organisasjonen til å fungere. Samtidig var OSSE en aktiv aktør i 1999 spesielt i forhold til konflikten i Kosovo. Det ble redegjort under punkt 4.1.5 for Vollebæks mange møter i Beograd med president Milosevic for å få til en diplomatisk løsning på konflikten, noe som er med på å forklare hvor sentral selve formannen er i OSSE.

Det er naturlig at det er utenriksministeren som i rollen av å være OSSE-formann blir mest profilert. Likevel er det også andre personer som blir nevnt av respondentene for å ha gjort en god innsats under formannskapsåret. Den ene er ambassadør Kai Eide, som under flere år ledet den norske OSSE-delegasjonen i Wien og som hadde en meget sentral rolle i koordineringen av OSSE fra Wien i 1999. Ettersom hovedsete til OSSE er i Wien, var det Eide sin oppgave å lede møtene i OSSEs faste råd, og ikke minst koordinere og føre de forhandlinger som førte frem til Sikkerhetspakten som

ble undertegnet under toppmøtet i Istanbul. Dette var en jobb som krevde lang internasjonal erfaring og gode diplomatiske evner. Eides kompetanse og erfaring i Balkan-problematikken kom også godt med under dette formannskapsåret. Kim Traavik er en annen som får kreditt for sitt arbeid under det norske formannskapet, daværende ambassadør, nåværende statssekretær (2003). Traavik hadde som oppgave å lede OSSE-staben omkring utenriksministeren i Oslo. Denne enheten hadde som oppgave å tilrettelegge og koordinere alle de elementene som formannskapet har ansvaret for. Flere av respondentene hevder at Eide og Traavik hadde mye å si for at formannskapet fungerte så godt som det gjorde, og arbeidet som ble utført var til tider svært omfattende og krevende. Det var Eide og Traaviks oppgave å få linjen mellom Wien og Oslo til å fungere, noe den gjorde meget tilfredsstillende, hvis ikke hadde det vært helt umulig å få noe ut av et slikt verv. Det er dette poenget som en del av respondentene peker på som en kritikk av OSSEs organiseringsstruktur, at formannen sitter i hovedstaden til det landet som har vervet, mens forhandlinger og konsultasjonene i stor grad foregår i Wien. Denne avstanden skaper problemer for organisasjonen i og med at selve lederen sitter for langt fra der avgjørelsene blir arbeidet frem. Dette hindrer effektivitet. I tillegg til Eide og Traavik er det viktig for flere av respondentene å påpeke at det var mange som gjorde en maksimal innsats gjennom dette året og som fortjener ros for å ha gjort mer enn det til tider kan kreves. Dette viser igjen at Norge kan stille maksimale menneskelige ressurser til rådighet i spesielle situasjoner.

Ut i fra de økonomiske og menneskelige ressursene som respondentene har trukket frem viser det seg at Norge som leder hadde den handlekraften som skal til for å utføre et instrumentelt lederskap. Det er viktig å ha de økonomiske betingelsene og ikke mist kompetansen blant de personene som skal koordinere et slikt verv. Underdal (1994:189) viser til at det gjerne er de store og rike statene som har personer med den rette kompetansen til å ta seg av slike utfordringer og utvikle de rette løsningene. Til tross for at Norge er et lite land, dog rikt, så har det kunnskapen til å takle slike oppgaver, i følge respondentene.

#### 4.2.3 Formell og uformell status

Underdals (1994:1990) siste faktor som bør være tilstede i et instrumentelt lederskap er lederens status, både formell og uformell. Dette gjelder aktørens formelle rolle i en organisasjon og den samme aktørens rolle i en mer uformell sosial setting.

I forhold til den formelle statusen blir den gjerne formet ut i fra formelle roller gjennom ulike verv som for eksempel president, minister, generalsekretær eller plass i styre og komiteer. I forbindelse med formannskapet i OSSE er det gjerne utenriksministeren til det landet som har formannskapet som har den formelle statusen. Det vil si at formannen er OSSEs ansikt utad og representerer organisasjonen. Ut i fra denne formelle statusen som formann for en internasjonal organisasjon vil denne lederen få mulighet til blant annet å kunne delta på ulike møter i andre organisasjoner, og besøke andre stater for å undersøke situasjoner som organisasjonen har ønske om å se nærmere på. Ved å være utenriksminister for formannskapslandet Norge var det Knut Vollebæk som hadde denne formelle statusen i 1999. I kraft av sin status fikk han mulighet til å være tilstede på møter i EU, NATO og Europarådet i større grad enn kun som utenriksminister for Norge. Mange av de andre internasjonale organisasjonene ønsket orientering fra OSSE-formannen for å få innblikk i hvor OSSE sto i ulike saker og hvordan de ulike organisasjonene eventuelt kunne samarbeide.

Likevel er det like viktig å ha uformell status for å kunne oppnå de kontaktene og effekten man ønsker for sitt lederskap. I den uformelle statusen ligger det i følge Underdal (1994:1990) helt andre egenskaper til grunn for å kunne fungere som en god leder. Dette gjelder personlig omdømme, alder og ikke minst kontakter. Samtidig er det også viktig hvor man står politisk i sin egen nasjon og hvilken prestisje som ligger i den rollen som blir bekledd. Det beste utfallet for en leder som gjennomfører et instrumentelt lederskap er en kombinasjon av formell og uformell status. Norge og utenriksminister Vollebæk forsøkte å kombinere dette ved å bruke sin formelle status i ulike fora som EU og NATO til å få gehør for OSSEs ønsker og mål i ulike saker. Den formelle rollen kan også være med på å skape kontakter som kan gi en økt

uformell status. Det vil si at en får opparbeidet seg troverdighet og kontakter som gjør det enklere å ha samtaler utenfor de offisielle kanalene, for å få fortgang i ulike saker. Vi ser at det ikke er kun formannen selv som trenger å ha en viss form av uformell status, det gjelder alle som er i lederskapet. Ved å bruke personer som Vollebæk og andre erfarne embetsmenn og kvinner under dette formannskapet kunne det bli enklere å få til løsninger på viktige spørsmål, samt drive offensiv konsultasjon og forhandlinger også utenfor møterommene, fordi disse har en uformell status i disse omgivelsene. De fleste som arbeidet med formannskapet har lang internasjonal erfaring og kunne bruke sin uformelle status fra tidligere også når Norge hadde formannskapet. Dette viser at det er en sammenheng mellom formell og uformell status, og hvor viktig dette er å kombinere.

#### 4.2.4 Norge i en heldig posisjon?

Et instrumentelt lederskap krever store økonomiske og menneskelige ressurser, dette gjør det i mange tilfeller svært vanskelig for små stater å kunne gjennomføre et slikt lederskap i en internasjonal organisasjon. I utgangspunktet er det slik at jo mindre og fattig en stat er, jo vanskeligere er det å kunne mobilisere diplomatiske forbindelser og ekspertise som trengs for å spille en lederrolle i en organisasjon, spesielt da i innenfor et instrumentelt lederskap.

Norge er et lite land, men det er ikke fattig og har derfor mulighet til å kunne fylle disse kravene som kreves innenfor et instrumentelt lederskap. Alle respondentene poengterte at det ikke manglet økonomiske ressurser for å kunne gjennomføre formannskapet i OSSE. Ved å ha disse økonomiske midlene er det mulig å si at det kan kompensere for at vi er et lite land. Det er en ting å ha de økonomiske ressursene på plass, selv om det er et lite land, men det gjelder også å ha de menneskelige ressursene til stede. Som vi har sett i analysen i forhold til de faktorene Underdal (1994) legger til grunn for et instrumentelt lederskap så kan det sies at Norge også hadde de menneskelige ressursene som kreves for å kunne gjennomføre et slikt lederskap. Det ble satt inn mange personer i arbeidet med OSSE, også i forkant av selve formannskapet. De som var med på å koordinere det norske arbeidet hadde lang erfaring innenfor utenrikspolitisk arbeid og hadde den ekspertisen som kreves. Norge

er derfor i en spesiell situasjon til å takle et slikt verv, men ikke alle små land har den samme forutsetningen for å kunne klare dette. Dette er et poeng, som noen av respondentene nevner. OSSE fikk dette året en mulighet til å spille en rolle på den sikkerhetspolitiske arena, ved å forsøke å være en konfliktløser i Kosovo og ikke minst i forbindelse en avtale om Sikkerhetspakten for OSSE-området.

### 4.3 Formannskapets bruk av to former for lederskap

I teorikapitlet ble det redegjort for at det er sjelden eller aldri kun en form for lederskap. Hvis et lederskap skal fungere effektivt er aktørene avhengig av at ulike lederskap kan kombineres. Vi har sett i analysen at Norge kan sies å ha brukt ulike typer av lederskap, uten at det kan sies at det har vært en bevisst strategi for akkurat disse lederskapstypene før vi påtok oss formannskapet. Det er mulig å si at Norge gjennomførte et entreprenørlederskap og i stor grad et instrumentelt lederskap, ved at de faktorene som Young og Underdal legger til grunn for disse formene blir bekreftet av de data som er samlet inn gjennom intervjuer. Det er også disse formene for lederskap Norge har kapasitet til å gjennomføre i utgangspunktet, hvis vi ser på de andre alternativene til Young og Underdal som for eksempel strukturelt lederskap og lederskap under tvang. Ettersom de to formene for lederskap som vi har analysert her tar for seg ulike områder for en operativ leder ser vi at det er viktig å trekke inn ulike teorier.

Entreprenørlederskapet bygger på hvilke egenskaper i forhandlingssituasjoner, oppgaver en leder har gjennom agenda setting, fokus på saker, være kreative i problemløsning og forsøke å få til avtaler. Dette er mer konkrete oppgaver et entreprenørlederskap har, i motsetning til Underdals instrumentelle lederskap som ser mer på de ressursene en leder har til å kunne utøve et lederskap i en internasjonal organisasjon. Det er som vi har sett i stor grad økonomiske og menneskelige ressurser som bestemmer hvor effektivt et slikt lederskap skal være. Samtidig må den aktøren som gjennomfører et instrumentelt lederskap ha de rette ferdighetene i form av å kunne kjenne den organisasjonen den skal lede og avveie organisasjonens nytte og kostnader i ulike engasjement. Ved at aktøren har tatt i bruk ulike former for

lederskap viser at den har egenskaper til å være en mer aktiv leder og har kunnet tilfredstilt flere områder som leder av en internasjonal organisasjon.

Det er et viktig poeng å ta med at disse ulike formene for lederskapsteori som brukes gjerne går noe i hverandre, hvor det kun er ulike navn som skiller dem fra hverandre. Både Youngs entreprenørlederskap og intellektuelt lederskap kan finnes i Underdals instrumentelle lederskap. Det har vært naturlig i denne analysen å bruke disse bidragene i forhold til det norske formannskapet, fordi entreprenørlederskapet sier noe om oppgavene til et lederskap, mens det instrumentelle i større grad kartlegger ressursene et lederskap bør ha. Vi kan i utgangspunktet anta, som vi så i punkt 2.1.2, at Norge ikke har mulighet til å gjennomføre et strukturelt lederskap (Young 1991) eller et lederskap som en unilateral handling eller gjennom tvang (Underdal 1994), fordi dette krever helt andre ressurser enn det Norge er i besittelse av. Vi kan ikke se bort i fra at Norge i noen situasjoner kan ha gjennomført et intellektuelt lederskap på enkelte områder, men det er som Skodvin (1992:168) hevder at dette gjerne inntreffer forut for etablering av entreprenørlederskap, og da er det utelukket å ta med i denne sammenheng. Andresen og Agrawada (2002:49) hevder at det til enhver tid i en organisasjon vil ligge til grunn et strukturelt lederskap. Et slikt lederskap må da sies å ikke være synlig i form av aktivitet slik en formann må synes i en organisasjon som OSSE. Likevel er det kanskje her vi kan få forklaringen på hvorfor det var bestemt at OSSE skulle få spille en aktiv rolle i 1999. Det kommer vi til å se nærmere på i analysen av realismehypotesen i kapittel 5.

#### 4.4 Oppsummering

I dette kapittelet analyserte vi først Youngs entreprenørlederskap opp mot det empiriske materialet som er samlet gjennom intervjuer om det norske formannskapet. Dataene tilsier at i en del situasjoner kan det sies at Norge gjennomførte et entreprenørlederskap. Da situasjonene tillot det forsøkte Norge å løse de oppgaver som er pålagt som formann av OSSE og som i stor grad faller sammen med Youngs krav til et entreprenørlederskap. Likevel er det ulike faktorer som gjør at ikke alle punkter til en hver tid kan stemme overens med det teorien påstår. Vi kan trekke en

foreløpig konklusjon om at det norske formannskapet i OSSE i 1999 i noen grad kan betegnes som et entreprenørlederskap. Videre analyserte vi det norske formannskapet i forhold til Underdals instrumentelle lederskap, spesielt da i forhold til ressurser som ferdigheter, handlekraft og status. Alle disse faktorene kan sies og oppfylles av det norske formannskapet, og Norge fikk i 1999 muligheten til å vise at vi kan ta ansvar gjennom en slik rolle og vi har de ressursene som kreves. Norge gjennomførte da et instrumentelt lederskap.

Vi kan foreløpig konkludere med at Norge var en aktiv leder i OSSE i 1999 og gjennomførte bestemte former for lederskap. Det som gjenstår å se er om det nødvendigvis gir større innflytelse for et lite land som Norge på internasjonal politikk eller om det ikke har noen stor betydning. Før vi kan komme noen nærmere et svar på det må vi gjøre en analyse av realismehypotesen.



## Kapittel 5: Fra lederskap til innflytelse?

*H2: Det er kun stormakter med militære og økonomiske ressurser som kan ha innflytelse i organisasjoner som OSSE.*

Ut i fra lederskapsanalysen i forrige kapittel kan vi se at Norge gjennomførte et aktivt lederskap og at vi foreløpig kan konkludere med at det ble tatt i bruk to forskjellige lederskapsmodeller som kan sies langt på vei å komplimentere hverandre. Likevel har vi ikke fått noe svar på om dette ga Norge noen faktisk innflytelse på internasjonal politikk gjennom dette lederskapet. Realismehypotesen sier at det er kun stormakter som har innflytelse på internasjonal politikk hvor det er realismeteorien, nærmere bestemt neorealismen, som danner grunnlaget for den påstanden. For å gjøre en analyse av denne hypotesen vil vi bruke respondentenes oppfatning om mulighetene for innflytelse av internasjonal politikk for Norge gjennom formannskapet. I hvilken grad det kan sies at Norge eventuelt ble styrt av andre aktører, gjorde Norge dette ut i fra noen form for egeninteresse, og hvilken effekt dette formannskapet kan sies å ha gitt Norge i ettertid? Analysen av denne hypotesen vil være bygget opp noe annerledes enn lederskapsanalysen. De empiriske data som foreligger innenfor hver enkelt del vil først bli presentert, for så å diskutere hvordan neorealismen stiller seg til dette.

### 5.1 Innflytelse? I så fall på hvilke områder?

Det kan være noe forskjellig hva som legges i begrepet innflytelse. For noen vil det være å kunne ha noe å si i ulike politiske områder i større eller mindre grad, for andre vil det si å kunne påvirke selve avgjørelsen. I forhold til det norske formannskapet i OSSE må vi nok være realistiske å ha en vid forståelse av begrepet, det vil si at innflytelse er å ha noe å si på ulike politiske områder i større eller mindre grad. Ved å ha et lederskap i en internasjonal organisasjon må det tas hensyn til de normer og regler organisasjonen bygger på og det mandatet et lederskap er gitt. Likevel er det forskjellig oppfatning blant respondentene om Norge hadde noen innflytelse i det hele tatt gjennom sitt formannskap i OSSE.

### 5.1.1 Norsk oppfatning av innflytelse

Flere av respondentene hevder at det å ha et slikt formannskap i seg selv gir innflytelse. Dette begrunnes med utgangspunkt i at vi faktisk fikk være tilstede i flere fora enn ellers og fikk komme med ytringer på OSSEs vegne. Ved å lede møter og debatter innad i OSSE var vi med på å bestemme hvilke saker som skulle diskuteres til ulike tider. Det er ikke like enkelt, som vi så i lederskapsanalysen, å planlegge en dagsorden. Det vil til en hver tid skje uforutsette hendelser som tar mye tid. Flere av respondentene var inne på at det norske formannskapet vil bli husket best for sin profil gjennom et knippe saker. Disse sakene inngår også i de hendelsene som preget 1999 som Norge ikke kunne styre. Et par hevder at nettopp på grunn av de hendelsene som inntraff i 1999 ble det lettere for Norge å profilere seg, flere bruker ordet ”flaks”. Vi bør derfor se nærmere på dette knippe av saker som respondentene nevner, og se om det kan kalles innflytelse eller ikke.

#### 5.1.1.1 Øke Russlands aktivitet i OSSE

Det var et av Norges målsetninger for formannskapet å få Russland mer aktive i OSSE. En av årsakene for å få russerne med igjen var for å kunne skape en bedre stabilitet i organisasjonen og for å kunne skape midlertidige løsninger på ulike problemer. Kosovo-konflikten hadde ikke gjort situasjonen noe lettere innad i OSSE. Norge arbeidet da aktivt for å få russerne med i det sendelaget som skulle inn i Kosovo etter at bombingene var avsluttet. Det ble også samarbeidet med FN for å gjøre dette sendelaget enklere å koordinere, fordi FN kunne ha en samlende virkning på de ulike aktørene, også på Russland. Et par respondenter hevder at dette kan kalles innflytelse, men at det norske formannskapet måtte ha støtte fra sine allierte for å få til dette. Det var likevel komplisert å få Russland mer aktive på grunn av uoverensstemmelsene mellom de ulike grupperingene i de internasjonale organisasjonene om hvem som skulle gjøre hva i Kosovo. Dette gjorde jobben vanskelig for det norske formannskapet, men det ble en løsning etter en del diplomatisk ”tautrekking”.

Flere respondenter trekker frem at det er viktig å ha Russland aktivt med i OSSE. Mye av årsaken til det ligger i at mange av de konfliktene OSSE engasjerer seg i

befinner seg i Russlands hjemlige sfære. Det var enklere for russerne å være mer aktive under selve KSSE-prosessen da alt arbeidet med en felles europeisk sikkerhet befant seg på samtalenivå. I årene etter den kalde krigen har det vært vanskelig for Russland å være like dominerende. Dette skyldes at arbeidet i OSSE har krevd helt andre ressurser enn det Russland kan klare å bidra med, samt det er konflikter i Russlands nærområder. ”Russerne føler seg til tider overkjørt av de andre statene i OSSE. De er svært kritiske til at OSSE kun bryr seg om konflikter i Øst-Europa og Sentral-Asia, og ikke er så synlige i konflikter i Vest-Europa som for eksempel Basker-konflikten i Spania, konflikten på Corsica og ikke minst Nord-Irland”, er et poeng fra en respondent. ”Det er i tillegg et noe anspent forhold mellom den vestlige delen av Europa og russerne fordi Russland ikke er enig i vestens definisjon av terrorisme”, hevder en annen. Det ble poengtert av flere av respondentene at Norge arbeid med å få Russland mer aktive i OSSE kan sies å lykkes til en hvis grad, men at det har vært lite videre fremgang etter 1999. Den jobben Norge gjorde for å få Russland mer med kan sies å være en hvis form for innflytelse som formann i OSSE på internasjonal politikk, fordi formannskapet forsøkte å skape en bedre balanse innad i OSSE. Dette for at OSSE igjen kunne fungere mer effektivt utad.

#### *5.1.1.2 Forhandlingene om sikkerhetspakten*

Av de respondentene som arbeidet med OSSE trekker alle frem forhandlingene om Sikkerhetspakten som et område der det norske formannskapet lyktes i sitt arbeid og det kan sies at vi hadde en viss grad av innflytelse. Ikke at vi kunne sette noen form for agenda, for det var allerede bestemt hva som skulle diskuteres, men vi kunne sette preg på forhandlingene ved å lede møtene og konsultasjonene. Dette klarte vi meget bra, i følge flere av respondentene, og vi klarte å få i havn avtalen innen fristen til toppmøtet selv om det var meget intens de siste to ukene før selve møtet. Disse forhandlingene var først og fremst stormaktenes spill. En respondent poengterer at: ”EU var satt ut av spill og stormaktene forhandlet selv, det vil si USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Russland. Det er derfor ganske unikt at Norge kunne være med på samtalene og diskusjonene disse aktørene hadde med hverandre.” Dette kan sies å gi innflytelse i noen grad, ved å kunne være tilstede og være møteleder.

I sammenheng med Sikkerhetspaktsforhandlingene blir det av et par respondenter nevnt at det innad i OSSE eksisterer et maktdirektorat, som i de fleste internasjonale organisasjoner. Det er stormaktene USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Russland som har lange og harde konsultasjoner seg i mellom, med den berørte parten eller formannen i OSSE. Når disse blir enige er gjerne resten av de andre medlemsstatene også enige i beslutningen. Det kan da sies at dette gir OSSE en effektiv organisasjons modell, men den favoriserer da ikke små land og det kan diskuteres i hvilken grad konsensusprinsippet faktisk eksisterer når det er makthierarkiet som legger føringer. På tross av en slik kritikk av OSSE er det bred enighet blant respondentene at formannskapet fungerte som en god forhandler, og brukte muligheten til å lede arbeidet til de fem store i organisasjonen godt. Det kan ikke sies annet enn at Norge var tilstede der avgjørelsene ble tatt i 1999, og det gir til en viss grad innflytelse.

#### *5.1.1.3 Menneskesmugling*

I arbeidet for å hindre smugling av mennesker, har Norge vært aktiv i mange år. Vi så i kapittel 4 under punktet 4.1.1.2 at i et entreprenørlederskap har lederen mulighet til å sette dagsorden, flere av respondentene trekker frem menneskesmugling som et eksempel på det. Respondentene viser til at ved å legge ned mye jobb på et slikt område så vil det være mulig få innflytelse. I dette tilfellet var det avgjørende for Norge å få drahjelp fra andre stater, noe som ga resultater. Norge hadde lang erfaring med aktivt arbeid innenfor å hindre menneskesmugling. Under en ministerkonferanse i Praha i 1997 om temaet menneskesmugling og ulovlig innvandring fikk Norge i oppdrag å rapportere i Warszawa i desember 1998 om oppfølgingen av ministernes tilrådinger<sup>11</sup>, for å få bukt med dette problemet. Dette viser at Norge har opparbeidet seg kunnskap på dette området og kunne sette dette på OSSEs dagsorden i forbindelse med sitt formannskap i 1999. En respondent påpeker at dette faktisk er et område hvor OSSEs engasjement er blitt trappet opp i stor grad. OSSEs arbeid med å hindre menneskesmugling ligger i dag under ODIHR som har en egen anti-”trafficking” enhet som arbeider for å få økt fokus på dette problemet, og arbeide med

---

<sup>11</sup> <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/jd/presse/>

opplæring av personale som inngår i sendelag og avholder konferanser<sup>12</sup>. Ved at Norge faktisk arbeidet hardt for å få dette enda mer fremtredende på dagsorden viser dette at det faktisk ga innflytelse på internasjonal politikk på dette området.

#### *5.1.1.4 Fangeutveksling og grenseobservering*

Flere av respondentene kom med eksempler på Norges arbeid som formann på ulike konfliktområder som i tilfellene i Nagorno-Karabakh og i Georgia, noe vi også brukte som empirisk grunnlag for å forklare at Norge gjennomførte et entreprenørlederskap under punkt 4.1.3. Begge disse konfliktene kan i tillegg brukes som eksempler på at det faktisk gir innflytelse å ta tak i slike konflikter.

I forhold til fangeutveksling mellom Armenia og Aserbajdsjan i forbindelse konflikten i Nagorno-Karabakh var en stor fremgang og skapte tillitt i de videre fredsforhandlingene, helt til drapene i det armenske parlamentet høsten 1999. OSSE hadde sendelag i disse regionene, men likevel viser et par av respondentene til at dette var hard jobbing fra Norge og den norske formannen sin side for å skape fremgang i denne mangeårige konflikten. Noe som viser initiativ til å forsøke å finne en løsning og som kan gi innflytelse i enkelt saker. Etter 1999 ble det stille rundt arbeidet i denne delen av Kaukasus, mye skyldes nok også partenes vilje til å snakke sammen, men også viljen til OSSE å forsøke å få partene sammen rundt forhandlingsbordet igjen.

Et par av respondentene viser til opprettelsen av observasjon på grensen mellom Georgia og Tsjetsjenia som et eksempel på innflytelse. Med utgangspunkt i at dette var et ønske fra Georgia selv og at stormaktene ønsket å støtte dette gjorde at det norske formannskapet kunne utarbeide en avtale. Selve problemet lå i at Russland beskyldte Georgia for å være en fluktmulighet for tsjetsjenske ”terrorister” (punkt 4.1.3). En av respondentene påpeker at det var små forventninger til en løsning på dette problemet på våren 1999, men etter mye jobb gjennom hele året ble det til slutt enighet. Resultatet kan det sies å ha vært vellykket.

---

<sup>12</sup> <http://www.osce.org/organisasjon/odihr/democratization/trafficking/>

#### *5.1.1.5 OSSEs menneskelige dimensjon*

I forbindelse med arbeidet innenfor den menneskelige dimensjon er respondentene noe mer delt i synet på om et slikt arbeid kan gi innflytelse. At de har noe ulik oppfatning av hvor mye innflytelse denne jobben kan gi eller ikke kan nok sies å skyldes i stor grad hvor de arbeidet i formannskapet eller fra hvilket ståsted de observerte det fra. Innenfor den menneskelige dimensjon forsøkte Norge å sette kultur, konfliktavvegring, religionsfrihet, likestilling og sigøynernes situasjon i fokus. Dette var planlagt før selve året formannskapet var i gang. Norge arbeidet også aktivt på disse områdene, for som en av respondentene påpekte så må en formann være leder for alle enhetene i organisasjonen selv om det til tider er vanskelig å få oppmerksomhet fra andre på sakene som formannskapet har tenkt å arbeide med på forhånd. I 1999 var det helt andre saker som preget dagsorden, og som fikk statene og medienes søkelys. Like fullt gjennomførte Norge sitt arbeid for å styrke OSSEs menneskelige dimensjon, og det er her noen av respondentene er noe delt i sitt syn på hvor sterk innflytelse et slikt arbeid gir.

Enkelte av respondentene vil si at det å ha mulighet til å ta initiativ innenfor den menneskelige dimensjon gir innflytelse. Da kan formannskapet få satt søkelyset på enkelt saker som er vanskelig når en stat ikke har en lederposisjon. Norge valgte ut en rekke saker som det anså som viktige å få OSSE til å arbeide ytterligere med. Det ble avholdt konferanser og seminar både i Norge og Wien i løpet av 1999. Innenfor religionsfrihet og konfliktavvegring ble det avholdt en rundbordskonferanse i Oslo, juni 1999, en konferanse som fulgte opp et særskilt møte i Wien mars. I Wien var det til stede over 150 representanter fra OSSE medlemmer, frivillige organisasjoner og andre internasjonale organisasjoner (St.meld. nr. 40 (1999-2000):40). I likestillingsspørsmål ble det opprettet rådgiverstillinger ved OSSE-sekretariatet i Wien og ved ODIHR i Warszawa. Det ble også avholdt et møte i Wien for å belyse slike spørsmål. Det ble i Bergen i mai 1999 avholdt et møte for å se nærmere på hvordan kultur og kulturelle vikemidler kan være med på å løse konflikter. Med utgangspunkt i at OSSE-området har et mangfold av ulike kulturer trakk Norge frem økt forståelse og kunnskap om kulturer kan være et instrument for å hemme

konflikters utvikling på tvers av kulturer. I sigøynerspørsmålet ble det avholdt et møte i Wien i september 1999 for å kartlegge hva som kunne gjøres for å bedre situasjonen for de bestemte befolkningsgruppene. Målet var å få OSSE til å kunne bygge opp kunnskap for å konkret kunne hjelpe de ulike sigøyrergrupperingene i ulike områder i akutte kriser og for å forebygge konflikter (St.meld nr. 40 1999-2000:40-41).

Vi ser det ble tatt en rekke initiativ fra Norge sin side på disse områdene for å styrke OSSE sitt arbeid. Noen respondenter hevder at dette er en mulighet å ha innflytelse på og at man får satt saker på dagsorden som formann. Samtidig kan det sies at dette er mer en mulighet det aktuelle formannskapet har til å flytte saker oppover på sakslisten, men at de ikke alltid blir ført videre av det neste formannskapet som gjerne vil fremme sine interesseområder. Andre respondenter ser mer på dette som en plikt formannskapet har til å få dialog på ulike områder, som i seg selv er bra, men som ikke bestemmer noe i internasjonal politikk. Disse respondentene hevder at det er i forhandlingssituasjoner som i forhold til Sikkerhetspakten og i møter i forbindelse med Kosovo og Tsjetsjenia det virkelig gjelder i forhold til hvem som setter dagsorden og hva som gir innflytelse, og ikke å fremme saker innenfor den menneskelige dimensjon. Det er likevel feil å si at det ikke har betydning for OSSE som organisasjon og dens utvikling. Samtidig er det også mulig å kunne anta at hvis det ikke hadde vært for de akutte konfliktene som i Kosovo, så ville kanskje Norge kunne ha arbeidet mer effektiv og direkte med sakene innenfor den menneskelige dimensjon, for å få økt fokus rettet mot dem.

### 5.1.2 Neorealisme og innflytelse fra et lite land

I Waltz (1979) sin teoretiske gjennomgang av neorealismen tar han, som vist under punkt 2.2.1, i bruk tre faktorer for å forklare det internasjonale samfunnets strukturelle oppbygning, han hevder å eksistere. En av disse faktorene er plassering av enheten i strukturene, og det er ut i fra denne plassen som avgjør i hvilken grad enheten, i dette tilfellet en stat, kan ha innflytelse på politikken som utformes. I følge neorealismen bestemmer stormaktene alt i internasjonal politikk. Det vil da si at de som befinner seg øverst i de ulike strukturene avgjør i stor grad hva som skal være på dagsorden og hva utfallet blir. Det er da ressursene som avgjør hvilken plass hver

enkelt enhet har i strukturene (Waltz 1979:96). Ved å se på Norge som en enhet så er ikke Norge ut i fra sine ressurser på bunnen av strukturen, på tross for at Norge er relative lille geografiske størrelse og at vi ikke er noen militær stormakt. Det er våre økonomiske ressurser som setter oss i en særstilling, gjennom oljeressurser og andre råvarer som fisk og elektrisitet. Waltz (1979:96) hevder at oppgavene som blir pålagt stater er like, men det er ulike forutsetninger for å håndtere dem ut i fra hvilke ressurser hvert enkelt land har til rådighet. I Norge sitt tilfelle har vi forutsetninger for å takle disse oppgavene ut i fra både de ressursene vi i utgangspunktet har som nasjon, men også i forhold til de ressursene vi kunne vise til både økonomisk og menneskelige under formannskapet i OSSE. Ressurser vi fikk presentert nærmere under analysen av Underdals instrumentelle lederskap opp mot formannskapet i kapittel 4, punkt 4.2.

Hvis så er tilfelle, som Waltz (1979) hevder, at det er ressursene som avgjør hvilken plass en enhet har i strukturen, og at det videre er plassen som avgjør i hvilken grad en enhet kan ha noen innflytelse på internasjonal politikk, vil Norge ut i fra de empiriske bevisene befinne seg velplassert. Det vil si velplassert på bakgrunn av at vi er et lite land med få innbyggere og små militære ressurser, men på grunn av vår økonomi er vi plassert høyere i strukturen enn andre land på samme størrelse. Vi kan likevel ikke forvente å influere i noen større grad for det. Dette er noe respondentene påpeker at Norge trodde heller ikke ved å påta seg et slikt verv. På tross av dette hadde Norge i utgangspunktet en bedre mulighet til å kunne ta tak i de mulighetene som et formannskap ga av innflytelse ut i fra de ressursene som landet har til rådighet og som gir bestemte plasser i internasjonale strukturer, slik Waltz vil si eksisterer. Vi ser av de eksemplene respondentene trekker frem at på visse områder kunne Norge sies å ha innflytelse ut i fra de forutsetningene til neorealismen. Eksemplene er det å være forhandlingsleder, forsøke å få til en diplomatisk løsning på konflikten i Kosovo og få satt saker som menneskesmugling på dagsorden også etter at formannskapet var avsluttet. På disse områdene spilte Norge en rolle, men igjen er det viktig å påpeke at det var som formann i en internasjonal organisasjon. Videre påpeker neorealismen at det er stormaktene ut i fra sin militære og økonomiske ressurser som bestemmer



utfallet av internasjonal politikk. Det kommer frem av respondentene at i 1999 var det godvilje og ønske fra stormaktene sin side om at OSSE skulle ha noe å si på de sikkerhetspolitiske områdene i Europa. Dette kan sies å gi Norge større innflytelse enn vi ellers ville ha fått. Samtidig som konflikten i Kosovo preget dagsorden i så stor grad ga det Norge mulighet til å vise en større innsats enn det som er vanlig for et lite land. Hvis vi i tillegg trekker inn de ressursene Norge har til rådighet og som gir oss plass i neorealismens strukturer, kan vi si at Norge hadde en viss grad av innflytelse selv om det var styrt av stormaktenes ønsker. Dette kan foreløpig konkluderes med at neorealismen har rett i at ressurser en enhet har, avgjør plassen i internasjonale strukturer og som igjen avgjør innflytelsen enheten har på internasjonal politikk.

## 5.2 Stormaktenes styring av formannskapet

Alle respondentene kommer inn på at det er fem stormakter innad i OSSE som legger føringer på de beslutninger som skal tas. Dette på tross av at det i utgangspunktet er konsensus som er beslutningsstrukturen i OSSE. Som det er nevnt over har disse fem, USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland, forhandlinger med hverandre og de aktuelle partene i en sak. Det kom også frem gjennom intervjuene om hvordan formannskapet ble forsøkt styrt av stormaktene, spesielt da USA og Russland, i de ulike hendelsene som preget den internasjonal politiske dagsorden i 1999.

### 5.2.1 Norsk oppfatning av stormaktenes påvirkning

Uavhengig av hvilken tilknytning respondentene har til det norske formannskapet så er det enighet om at 1999 var året da OSSE skulle få lov til å spille en rolle i internasjonal politikk. Ettersom OSSE fikk være så engasjert i for eksempel Kosovo, gjorde dette at Norge med formannskapet fikk det lettere å profilere OSSE og Norges jobb. I den grad det er mulig å bruke en så tragisk konflikt til å profilere seg, noe respondentene også poengterte sterkt. Norge hadde formannskapet, OSSE fikk en mulighet til å være en aktiv aktør i forsøk på en fredlig løsning i en konflikt som omverden satte søkelyset på, og da er det naturlig at Norge tok den utfordringen det ga. En del respondenter kommer da inn på at Norge ikke kunne styre OSSE ut i fra hva Norge mener var best. Spesielt i Kosovo-konflikten var det helt klare instruksjoner fra USA om hva som skulle gjøres fra formannskapet sin side. Det var mange og

lange telefonsamtaler til UD i Oslo for å legge føringer på de møtene den norske formannen hadde med president Milosevic i Beograd og hva OSSEs arbeid i selve Kosovo skulle gå ut på. Det kom selvfølgelig også forsøk på styring fra de andre stormaktene i OSSE, men ikke i så stort omfang som det USA gjennomførte. Russland forsøkte og ha sitt å si i så tilfelle, men da mer i form av å dempe kritikken av Jugoslavias opptreden i Kosovo. Nettopp på grunn av denne Kosovo-konflikten var OSSE splittet, og Russland var kjørt ut på sidelinjen, som vi så under punkt 5.1.1.1 forsøkte Norge å endre på dette gjennom sitt formannskap.

Det er likevel i forhold til konflikten i Tsjetsjenia hvor Russland i størst mulig grad forsøkte å styre formannskapet. Norge forsøkte tidlig å ha en dialog med russerne i forbindelse med denne konflikten. OSSE hadde vært aktive i Tsjetsjenia under den forrige krigen og under våpenhvilen som ble inngått i 1996, men måtte trekke ut alt i desember 1998 i frykt for OSSE-medarbeidernes sikkerhet. Situasjonen de siste årene har ført til at det ikke har vært noen hjelpeorganisasjoner inne i Tsjetsjenia for å kunne bistå de mange flyktningene og befolkningen generelt som lever under ekstremt dårlige humanitære forhold. For russerne er dette en konflikt de anser som et indre anliggende og ønsker ingen innblanding fra det internasjonale samfunnet. Det er i slike tilfeller OSSE finner det vanskelig å gjennomføre sin rolle som en organisasjon som arbeider for menneskerettigheter og demokratisering, samtidig som den skal vise respekt for internasjonal lov om at en hver stat skal kunne bestemme innenfor sitt territorium. Ved å være OSSE formann forsøkte Norge å rette søkelyset på de brudd på menneskerettigheter og demokrati som fant sted inne i Tsjetsjenia (St.meld. nr. 40 1999-2000:30-32). Likevel var dette en meget vanskelig jobb med bakgrunn i Russlands negative holding til internasjonal observasjoner og en annen definisjon av terrorisme i mange tilfeller enn det deler av den vestlige verden har. For Russland er alle Tsjetsjenias selvstendighetsforkjempere terrorister. Til tross for at Russland forsøkte å legge press på OSSE og det norske formannskapet for å kunne håndtere sine egne interne konflikter ble det samtidig utført sterkt press på Russland, både fra det norske formannskapet og andre stater for at OSSEs formann skulle få komme inn og få sett på forholdene i Tsjetsjenia. Dette ble etter en hard diplomatisk jobb

innvilget at OSSE-formann Vollebæk kunne reise inn i Tsjetsjenia i desember 1999. Etter å ha sett forholdene i Tsjetsjenia og i nabostatene tok Vollebæk til orde for en snarest mulig våpenhvile i Groznyj for å sikre den gjenværende lokalbefolkningen, noe Russland avviste med en gang på bakgrunn av at tsjetsjenske separatister kunne styrke sin stilling (St.meld. nr. 40 1999-2000:32). I forbindelse med forhandlingene om Sikkerhetspakten ble det enighet om behovet for å finne en politisk løsning og at OSSE kunne være behjelpelig med å få dette til. Å komme til enighet om en avtale var vanskelig innad i OSSE, men det kom til slutt på papiret til toppmøte-erklæringen (St.meld. nr. 40 1999-2000:32). Russland har likevel ikke vist noen vilje til å ta i bruk OSSE på noen som helst måte, og per i dag i 2003 er situasjonen fortsatt like spent i Tsjetsjenia.

Det er i forbindelse med konflikter som Kosovo og Tsjetsjenia respondentene forklarer at det var størst press fra stormaktene. Norge forsøkte å være en så nøytral leder som mulig slik at også de mindre statene kunne få fremmet sitt syn på disse konfliktene, ettersom dette er oppgaver formannen har. Det er ikke enkelt når de ressurssterke maktene vil bestemme utfallet. I håndteringen av et slikt press er respondentene noe delt i hvordan Norge taklet dette. Av de respondentene som arbeidet i UD eller utenrikstjenesten er det en klar oppfatning av at Norge ble styrt av stormaktene til en viss grad som i Kosovo og Tsjetsjenia, men at Norge ikke lot seg diktere på noen måte. Respondenter som observerte fra ulike instanser utenfor embetsverket har en noe annerledes oppfatning. En respondent hevder at Norge arbeidet for å holde seg inne med alle og la ikke nok press på de brudd på menneskerettigheter og demokrati som et slikt formannskap kan gi mulighet til. Dette gjør det vanskelig for Norge å ta en bestemt stilling, for så å stå for den. De overtramp av menneskerettighetene i Tsjetsjenia burde ikke oversees fra omverdenen slik det i stor grad gjøres i dag. Respondenten er videre klar på at årsaken til slik passivitet er at Norge ikke ville ha et mer komplisert forhold til Russland enn nødvendig og jobbet ikke hardt nok på dette spørsmålet.

Ingen av respondentene legger skjul på det presset stormaktene utøvet for å få beslutningene til å tilfredsstille deres krav og intensjoner. Et lite land kan ikke gjøre

annet enn å forsøke å koordinere de ulike signalene best mulig for OSSE sin del og for seg selv. De fleste respondentene uttrykte at de oppfattet at dette var en balansegang som Norge klarte og at det i utgangspunktet var viktig å konsultere med våre allierte, altså stormaktene.

### 5.2.2 Neorealisme og stormaktenes styring på internasjonal politikk

Respondentenes oppfatning av stormaktenes føringer på formannskapet kan det nok sies å være det momentet som i stor grad er med på å underbygge realismehypotesen. Waltz hevder (1979:94) at det er de store statene som er betydningsfulle og den internasjonale politikken blir definert av dem, og det er nærmest ikke mulig å se en teoretisk påstand klarere fungere i praksis. At respondentene i tillegg underbygger denne påstanden slik de gjør viser at neorealismehypotesen kan sies å ha styrket sin posisjon. Stormaktene bestemmer at OSSE skal være aktiv i sikkerhetspolitikken og spille en rolle i konfliktavvegring, noe det ble gjort forsøk på under Kosovo-konflikten. Med bakgrunn i en slik styring fungerer ikke OSSE som organisasjon optimalt slik den er tiltenkt, samtidig som formannskapet ikke har den helt frie rolle som det i utgangspunktet skal ha.

Om vi ser dette ut i fra et neorealistisk perspektiv og igjen ut i fra Waltz sin faktor om hvor i strukturen enhetene plasseres på bakgrunn av ressurser, så må vi igjen kunne anta at Norge har en viss plassering i de internasjonale strukturene. Det er mulig å argumentere for dette ut i fra at til tross for at stormaktene la føringer på formannskapet så kreves det en viss aktivitet og ressurskapasitet fra det landet som innehar dette vervet. Uten disse egenskapene ville det ikke være mulig å lede OSSE gjennom 1999. Det hadde Norge kapasitet til, og det sier noe om hvor Norge kan plasseres i en internasjonal politisk struktur. Samtidig må det også trekkes inn at stormaktene ikke har valgt å bruke OSSE i noen større grad verken før eller etterpå slik som i 1999, noe som naturligvis ga Norge en unik sjanse til å fremme OSSE, men også sin egen kompetanse til å takle en slik jobb.

Ser vi på selve organisasjonens plass i en internasjonal struktur, selv om Waltz i utgangspunktet definerer stater som enheter i en struktur, så er det slik neorealismen

ser det, OSSE er en organisasjon som befinner seg på en lav plass i strukturen. Dette fordi neorealismen måler alt ut i fra militære og økonomiske ressurser, OSSE er ikke i besittelse av noen av disse. Organisasjonen er avhengig av de midlene hvert enkelt medlemsland bidrar med og hele organisasjonen er bygget på et fundament av ikke-bruk av militære maktmidler. Til tross for at vi i dag kan se en tendens til at det skal mer til for å ta i bruk militærmakt enn før så er det et stykke å gå før OSSE kan få brukt sine myke maktmidler fullt ut i konflikter. Igjen er det stormaktene som avgjør det, og OSSE fikk muligheten i 1999.

### 5.3 Egeninteresse

Neorealismen vil hevde at alle stater har en klar egeninteresse i de ulike initiativ eller arbeid en stat påtar seg overfor det internasjonale samfunnet, da gjerne med utgangspunkt i å skape sikkerhet for seg selv. For å skape sikkerhet for seg selv inngår statene konstellasjoner i form av allianser og organisasjoner (Waltz 1979:106). Dette er utgangspunktet for neorealismens måte å forklare staters medlemskap i en organisasjon som OSSE. De fleste av respondentene kjenner seg ikke igjen i å gjennomføre et slikt lederskap ut i fra primære egeninteresser, mens et par er noe mer kritisk.

#### 5.3.1 Norsk oppfatning av egeninteresse

Det er naturlig at personer som har arbeidet med dette formannskapet ikke vil si at Norge gjorde dette ut i fra noen form for egeninteresse. ”I selve arbeidet som formann *er Norge OSSE*, i sin stilling som operasjonell leder av organisasjonen. Norge arbeidet ut i fra hva som var best for organisasjonen uten å fremme sine egne interesser først. Noe annet ville fort bli gjennomskuet og Norge ville ha mistet troverdighet”, ble hevdet av en respondent. Andre respondenter mener det er naturlig at Norge tar et slikt ansvar i en slik organisasjon på bakgrunn i at vi ikke er medlem av EU, og NATO har omdefinert sin rolle i så stor grad på grunn av at trusselbildet i Europa er endret. OSSE er da en organisasjon vi har mulighet til å vise ansikt i. Vi har vært aktive siden KSSE-prosessen ble satt i gang på 1970-tallet og det er naturlig for Norge å ta ansvar i en organisasjon som fremmer de verdiene vi ønsker skal styre i internasjonal politikk som diplomatiske løsninger, fremme menneskerettigheter og

demokrati. Dette kan defineres som en form for egeninteresse, for det ligger til grunn et ønske om anerkjennelse fra andre og det er en mulighet til å vise at vi tar ansvar for et fredelig Europa.

Et par respondenter trekker frem at vi taklet en slik jobb fordi vi ikke har noen skjult agenda for vårt engasjement, Norge har tillitt i en slik situasjon. Samtidig er det noen respondenter som ikke er enig i dette argumentet. De mener ikke at Norge er ute etter noen bestemt form for makt eller bruk av noen form for trusler. Det ligger mer i at det å være formann gir åpninger til andre internasjonale arenaer. Formannskapet ga oss derfor en mulighet til å være synlige internasjonalt. Noe som påpekes fra flere respondenter at formannskapet var en prestisje sak for Norge, noe som heller ikke blir lagt skjul på offentlig. Med dette forsøkte norske myndigheter å bruke formannskapet til å få gehør på andre områder i internasjonal politikk, uten at dette ble konkretisert offentlig. Norske myndigheter presset ikke mer på i forhold til Russland i Tsjetsjenia-konflikten, som en respondent hevder, fordi det ikke kunne ødelegge samarbeidet på andre viktige områder som utviklingen på Kola og delelinjen i Barentshavet. Det kan derfor være noe uvisst hva som menes med egeninteresse fra respondentene sin side, fordi de trekker frem ulike eksempler på hva som kan betegne dette. Noen hevder at det å kunne fremme norske interesser på OSSEs dagsorden vil være en fordel for Norge. Andre ser mer på å fremme enkelt saker eller føye enkelte stater/grupperinger som noe som ville gi Norge goder på andre områder. Det er i denne sammenheng vi kan komme inn på forskjellig oppfatning av et lite lands realpolitikk versus verdidiplomati som Matlary (2002b) undersøker med Norge som case. Det viser at realpolitiske interesser i form av å sikre seg militært og økonomisk har vært mer fremtredende i norsk utenrikspolitikk enn å se hvilken på innflytelse og positiv tilbakevirkning et verdidiplomati kan ha. Det kan sies at Norge de siste årene har gjennomført et verdidiplomati i sterk grad, uten egentlig en klar styring på det, men som har gitt oss muligheter på andre politiske arenaer og ved at slikt engasjement etterspørres. Eksempler kan være fredsmegling i Midtøsten og på Sri Lanka. Dette er ikke gjort av bevisst egeninteresse, men ut i fra en moralsk og etisk forpliktelse vi

ønsker å formidle. Et slikt engasjement har åpnet flere dører enn det i utgangspunktet var tenkt, og som kan sies å gi innflytelse (Matlary 2002b).

### 5.3.2 Neorealisme og egeninteresse

Neorealismen vil si at Norge er med i OSSE av egeninteresse og formannskapet ble gjennomført med det samme utgangspunktet. Neorealismen er av den oppfatning av at stater engasjerer seg i det internasjonale samfunnet kun for å få tilfredstilt sine egne interesser og for å oppnå sikkerhet for seg selv (Waltz 1979:90-91). Allianser og organisasjoner dannes for at stater skal kunne sikre seg selv, statene vet at de på tross av slike konstellasjoner ikke kan gi fullt og helt sikkerhet, for det er ingen som har full kontroll på hverandre. Det gjelder derfor å velge de alternativene som kan gi størst mulig sikkerhet selv om det å gjøre seg avhengig av andre stater i utgangspunktet er skremmende (Waltz 1979:91,106).

Neorealismen vil derfor forklare det norske formannskapet i OSSE ut i fra å påpeke at dette vervet ble gjennomført for å sikre norske egeninteresser. Egeninteresser som bygger på at vi også er interessert i hvordan sikkerheten er i Europa selv om vi ikke er med i EU, og fordi NATO har endret sitt trusselbilde slik at vår beliggenhet ikke er av så viktig strategisk betydning lengre. Norge er et lite land, vi er avhengige av andre for å ikke bli isolert og for å kunne tjene på eksport og import. Respondentene var også inne på dette at det er i Norges interesse at Europa er så stabilt som mulig, og at vi ønsket å bidra til dette i enda sterkere grad gjennom vårt formannskap. Dette er en åpen holdning og kan ikke kalles noen skjult agenda. Norge har bevist i ulike sammenhenger tidligere, som i ulike fredsmekleroppdrag, at vi ikke påtar oss slike verv for å få mest igjen for det selv, men for at vi føler at vi har et moralsk ansvar ved å ta vår del av jobben. Det er derfor ikke mulig å fullt og helt si at neorealismen har fullstendig rett i sine antagelser om at stater opptrer i internasjonale sammenhenger kun for å fremme egeninteresser. Samtidig kan vi ikke utelukke at norske myndigheter ikke hadde en hensikt med formannskapet for å styrke sin posisjon på andre politiske områder som ikke er offentlig kjent.

## 5.4 Effekter av et formannskap i OSSE

Det er naturlig at vi ser på effekter av hva et slikt formannskap kan gi, og om neorealismen kan forklare om et lite land får effekter av et slikt verv eller ikke. Neorealismen ser på en stats plassering i den internasjonale strukturen og vil gjennom det si at effektene for et lite land er minimale, men likevel er det på sin plass å se på hva respondentene mener om effekten av formannskapet for Norge sin del.

### 5.4.1 Norsk oppfatning av effekten av formannskapet

De fleste respondentene synes det er vanskelig å peke på noen helt klare effekter av det Norske formannskapet. Det er enighet om at Norge gjorde en god jobb og at dette ga oss et godt omdømme. Samtidig som flere av respondentene påpeker at vi ville ikke påtatt oss en slik jobb hvis det ikke hadde vært for at vi i utgangspunktet visste vi ville klare det bra.

Et par respondenter trekker frem at vi kanskje kunne fått mer igjen for dette formannskapet effektmessig om Bondevik I regjeringen (1997-2000) hadde fått sitte lenger enn mars 2000. Den politiske ledelsen får kontakter og relasjoner gjennom sitt arbeid gjennom et formannskap, og da er det naturlig å bruke disse kontaktene også i andre utenrikspolitiske sammenhenger. Disse kontaktene kan forsvinne ved et eventuelt politisk skifte. Samtidig er det norske parlamentariske systemet slik at en regjering må gå av hvis det fremmes mistillitsforslag mot regjeringen eller at regjeringen stiller kabinettspørsmål. Ved kabinettspørsmål er det Stortinget i plenum som stemmer for eller i mot et slikt ultimatum fra regjeringen. I mars 2000 stilte Bondevik-regjeringen kabinettspørsmål på bakgrunn av gasskraftsaken, og Arbeiderpartiet dannet en ny mindretallsregjering. Ved at slike situasjoner oppstår er det vanskelig å pleie de relasjonene som har blitt dannet fordi personene dette gjelder ikke lenger er i samme posisjon som før.

Et annet poeng som en respondent trekker frem og som kan sies å være en indirekte effekt av formannskapet er at dette vervet ga flere i UD og i utenrikstjenesten mulighet til å danne seg et nettverk rundt om i Europa, som kan komme godt med i videre utenrikspolitisk arbeid. Selve formannskapet ga flere personer mulighet til å kunne få erfare og arbeide mer direkte på den internasjonale arena, dette er positivt



for Norge og norsk utenrikspolitisk arbeid. Men det er vanskelig å holde på relasjonene når de offisielle posisjonene endrer seg, er dette ikke så utslagsgivende lengre ned i organisasjonsstrukturen og det kan gi positiv effekt i senere sammenhenger.

Et tredje poeng som i stor grad henger sammen med nettverksbyggingen som nevnt over, som et par respondenter påpekte er at formannskapet ga oss en mulighet til å skille teori og praksis i internasjonal politikk på en helt annen måte enn uten å ha et slikt verv. I de fleste sammenhenger er det gjerne flott retorikk som skjuler det virkelige budskapet i enkelte saker og dette synes ikke så godt hvis vi ikke er i posisjon. ”Ved å ha formannskapet i OSSE fikk vi mulighet til å se realpolitikk i praksis, en erfaring norsk utenrikstjeneste bør dra nytte av som en følge av formannskapet”, er en klar mening fra en av respondentene.

De fleste respondenter mener at det ikke er noen klar direkte effekt for Norge å trekke frem etter formannskapet i OSSE. Likevel er det som vi ser noen indirekte effekter som kan sies å kunne komme til nytte etter et slikt verv. Det er også viktig å påpeke at flere av respondentene hevdet forut for selve formannskapet at en realistisk holding er at formannskapet kunne gi oss nyttig lederskapserfaring.

#### 5.4.2 Neorealisme og effekter

Neorealismen sier lite om hva slags effekter et lederskap i en internasjonal organisasjon som OSSE kan ha å si for et lite land. Teorien er mest opptatt av å kunne forklare hvem som får makt ut i fra ressurser, og at det er disse ressursene som igjen avgjør om hvor i strukturen en stat kan plasseres, og det er kun militære og økonomisk ressurser som er av betydning (Waltz 1979:97-98). Ut i fra dette kan vi tolke at et lederskap kun gir effekter for de statene som kan tilegne seg flere militære og økonomiske ressurser gjennom et slikt verv, for det er kun på denne måten strukturene kan endres i følge neorealismen (Waltz 1979:101). Norge har økonomiske ressurser, men disse ble nok ikke styrket av å ha en lederrolle i OSSE. Neorealismen vil hevde at strukturene ikke endres så raskt som i den perioden Norge var formann i OSSE, og som vi har sett så tillegger den heller ikke dette noe vekt.

Teorien vil nok derfor konkludere med at det er naturlig at det ikke kan pekes på noen direkte effekter av formannskapet for Norge sin del, for det er ikke slik det internasjonale systemet fungerer. Vi har sett at plassen i den internasjonale strukturen blir avgjort ut i fra hvilken grad en stat kan vise til økonomiske og militære ressurser som bestemmer makt og innflytelse. Disse strukturene er dannet fordi det er et behov blant statene for å sikre seg selv og da dannes det konstellasjoner i håp om at det oppstår en gjensidig avhengighet som kan skape sikkerhet. Med et slikt utgangspunkt er det ikke rom for å få noen større effekt av et lederskap i en internasjonal organisasjon hvis en ikke befinner seg øverst i strukturen.

### 5.5 Stormaktsstyre?

Det er i stor grad mulig å si som realismehypotesen sier at stormaktene bestemmer alt innenfor internasjonal politikk. Respondentene sier mer eller mindre at så også er tilfelle, men likevel kommer det frem en rekke eksempler som viser at Norge faktisk fikk mer å si ut i fra sin rolle som formann for OSSE i 1999. Året i seg selv var spesielt for OSSE og for formannskapet. Organisasjonen fikk flere oppgaver å ta seg av i forbindelse med Kosovo-konflikten, dette som en følge av at stormaktene USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland lot dette skje. Det er det som gjør det svært vanskelig å kunne påvirke internasjonal politikk i noen som helst grad, fordi det bestemmes av hvilke ressurser som preger makten i det internasjonale samfunnet. I 1999 fikk OSSE muligheten til å ta i bruk sine såkalte myke maktmidler for å få til en løsning på Kosovo-konflikten. Nå var det i dette tilfellet ikke nok, og det måtte militære midler til å få til en slutt på de voldelige konfrontasjonene i Kosovo. Samtidig fikk Norge som formann lov til å være en aktør i det hele, noe som kan sies å være "bra" for Norge sin del for å vise at vi har kapasitet til å takle et slikt lederskap. I forbindelse med dette året var det også viktige forhandlinger frem mot toppmøtet i Istanbul i november. Respondentene forteller at Norge fikk en unik mulighet til å påvirke beslutningene ved å være møteleder og være til stede. Samtidig er det viktig å trekke frem, som vi har sett, at det var vilje fra stormaktene sin side om å komme frem til en avtale om Sikkerhetspakten. Likevel var dette et av områdene Norge viste stor kompetanse som leder.

Områder som den menneskelige dimensjon og andre initiativ vi har fått eksempler på gjennom respondentene viser at dette ikke er avgjørende for stormaktene i like stor grad som å styre i forbindelse med forhandlinger og i akutte kriser. Neorealismen vil på sin side si at dette er områder som ikke har noen betydning for endring i strukturene, i hvert fall ikke ut i fra de ressursene som fortsatt er styrende for makten i verden i dag.

## 5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på selve innflytelsen Norge kan sies å ha hatt eller ikke hatt ut i fra de empiriske dataene opp mot neorealismen som danner grunnlaget for H2. Det er da tatt utgangspunkt i selve oppfatningen av innflytelse, oppfatning av stormaktens styring av formannskapet, egeninteresser og effekter. Vi stiller også spørsmålet om hvordan stormaktsstyre fungerer og hvordan da Norge forholdt seg til dette gjennom formannskapet. Alt i alt viser denne analysen at neorealismen ikke svekkes i noen grad av de data som er lagt til grunn for analysen, men det gjenstår å samle disse momentene opp mot den analysen som er gjort av H1 i kapittel 4. Slik at vi da kan trekke konklusjoner i kapittel 6.

## Kapittel 6: Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven har vi gjort en analyse av det norske formannskapet i OSSE i 1999, og forsøkt å belyse problemstillingen:

*Kan bestemte former for lederskap fra et lite land gi innflytelse på internasjonal politikk, ut fra å få kartlagt de rådende forhold for et lederskap?*

For å avgjøre hvordan selve lederskapet ble gjennomført tok oppgaven i bruk to teoretiske bidrag som dannet grunnlaget for H1, nemlig Youngs (1991) entreprenørlederskap og Underdals (1994) instrumentelle lederskap. For å sette dette i en større internasjonal politisk kontekst ble det også utformet en H2 på grunnlag av neorealisme med Waltz (1979) som utgangspunkt. I kapittel 2 ble det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for hypotesene presentert, samt den metodiske oppbygningen av oppgaven. Kapittel 3 ble utarbeidet som et bakgrunnskapittel for å gi et bilde av OSSEs plassering i en analytisk ramme med vekt på OSSE som et sikkerhets- og menneskerettighetsregime. Videre ble det gitt en redegjørelse av OSSEs historisk utvikling og organisering, og til slutt en innføring i norsk KSSE/OSSE politikk. I analysen i kapittel 4 ble de empiriske dataene, som ble samlet inn gjennom intervjuer, satt opp mot det teoretiske rammeverket som dannet grunnlaget for H1. I kapittel 5 forsøkte vi å kartlegge i større grad hva dataene sa om innflytelse og hvordan dette kan settes i sammenheng med neorealismen som danner teorigrunnlaget for H2. Under hele studien har det vært klart at disse hypotesene ikke kan kalles konkurrerende, men at konklusjonen på dette formannskapet må bli et *både-og*, som er nevnt i punkt 1.6 (Jupille m.fl. 2002:11). Det er derfor naturlig i dette avslutningskapittelet å oppsummere de to analysene, for å kunne konkludere i forhold til de hypotesene som ligger til grunn og om studien har svart på den problemstillingen som er overordnet for oppgaven. Videre bør vi se nærmere på teorimaterialet som er tatt i bruk i denne studien, for å kunne være mer kritisk til de konklusjoner som trekkes fra denne studien. Til sist vil vi komme inn på hva selve lederskapet i OSSE sier om Norge som aktør på den internasjonale arena og hvordan dette eventuelt kan vise noen tendenser i retning av hva et slikt verv kan ha å si for

små stater. Det er kun snakk om en tendens, fordi det vanskelig lar seg gjøre å generalisere fra denne ene studien. En slik diskusjon vil være med på å se hvordan denne studien kan danne grunnlag for videre forskning og hvordan lederskapsteori kan fungere som et virkemiddel i studier av internasjonal politikk.

## 6.1 Lederskapshypotesen - styrket eller svekket?

*H1: Ved å utføre entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i organisasjoner som OSSE, kan er lite land som Norge få økt innflytelse i internasjonal politikk.*

Ut i fra analysen i kapittel 4 kan vi si at Norges formannskap i OSSE følger visse former for lederskap. Vi vet at det sjelden eller aldri er kun en form for lederskap i forhandlinger eller organisasjoner (Skodvin 1992; Andresen og Agrawala 2002), noe også dette caset bekrefter. Det norske lederskapet i OSSE kan kjennetegnes ut i fra begge de formene for lederskap det teoretiske rammeverket for H1 er dannet på bakgrunn av, entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap.

### 6.1.1 I hvor stor grad et entreprenørlederskap?

Entreprenørlederskapet kan ikke sies å ha vært like tydelig gjennomført som det instrumentelle. Vi må derfor oppsummere de ulike kravene til et entreprenørlederskap for å kunne si noe om på hvilke områder Norge gjennomførte dette og hvor det ikke klarte å oppfylle de kravene.

Analysen i kapittel 4 (punkt 4.1) viser at Norge helt klart har de forhandlingsegenskapene som kreves ved gjennomføring av denne formen for lederskap. Norge beviste dette under forhandlingene om Sikkerhetspakten (punkt 4.1.1), som endte med underskrift av OSSE medlemmene under toppmøtet i Istanbul i november 1999. I forhold til agendasetting som også er en del av et entreprenørlederskap kan det sies at Norge både lyktes og ikke lyktes i gjennomføringen av denne oppgaven (punkt 4.1.2). På bakgrunn av de hendelser som preget 1999, med konflikter i Kosovo og Tsjetsjenia, var det vanskelig for OSSE-formannskapet å fungere som agendasetter. Likevel viste Norge at det som leder av OSSE kunne arbeide effektivt i forhold til den dagsorden som ble satt av hendelsene,

spesielt da i forhold til Kosovo-konflikten, hvor OSSE hadde en rolle for å få til en fredelig løsning, og som krevde mye av formannen. Norge forsøkte seg som agendasetter i andre saker som OSSE arbeider med, da først og fremst innenfor den menneskelige dimensjon, men dette fikk ikke den oppmerksomheten som det forventes innenfor en entreprenørlederskap.

Det lyktes også Norge å gjennomføre et entreprenørlederskap ved å sette søkelyset på det viktige i hver enkelt sak, med tanke på den jobben som ble gjort i forhold til frigjøringer av fanger mellom Armenia og Aserbajdsjan, og grenseobservasjoner i Georgia mot Tsjetsjenia (punkt 4.1.3).

En av entreprenør oppgavene går også ut på å kunne skape avtaler (punkt 4.1.4). Det kan sies at Norge lyktes i dette i forbindelse med Sikkerhetspakten, og at det ble gjort forsøk på å få til avtale i Kosovo-konflikten uten å lykkes. Til tross for at Norge ikke lyktes i Kosovo kan vi hevde at denne oppgaven ble gjennomført, for et formannskap kan ikke styre de andre aktørenes ønsker om å få til avtaler, kun forsøke å legge til rette for enighet. I forhold til oppgaven som kreativ problemløser (punkt 4.1.5) har vi sett at Norge ikke gjennomførte dette i noen vesentlig grad. Dette skyldes ikke at Norge ikke er villige til å tenke kreativt, men ut i fra den situasjonen et formannskap befinner seg i er det visse diplomatiske prosedyrer som må følges og de løsninger aktørene søker å finne kan ikke være et sjansespill. At Norge forsøkte å få med nye aktører i konflikthåndtering som religiøse ledere og kulturpersoner kan ikke sies å være nok til å ha gjennomført en slik entreprenørlederskaps oppgave. Det siste punktet entreprenørlederskapet ser på er forskjellene på entreprenør og megler (punkt 4.1.6). Vi kan si at Norge scoret positivt på dette punktet. Formannskapet fungerte som en entreprenør og ikke en nøytral tredje part, slik en megler kan betegnes som. Norge er fortsatt medlem av OSSE selv om vi innehar formannskapet, og er interessert i at de beslutninger som tas er i tråd med våre preferanser.

Det er mulig å konkludere i forhold til entreprenørlederskap at Norge gjennomførte en slik form for lederskap. Vi ser av analysen at Norge forsøkte å gjennomføre en rekke av de oppgavene som kreves, men at andre faktorer bidro til at det ikke alltid var anledning til å få gjennomført dem.

### 6.1.2 Instrumentelt lederskap – bestemte ressurser avgjør

Underdals (1994) instrumentelle lederskap kan sies å være gjennomført av det norske formannskapet i OSSE. Ut i fra de ressursene som legges til grunn for et slikt lederskap så kan vi i analysen i kapittel 4 (punkt 4.2) kjenne igjen de fleste faktorene av denne formen for lederskap. Det er viktig for en leder å ha de rette *ferdighetene* (punkt 4.2.1) for å fange opp ulike signaler fra andre medlemmer av organisasjonen, håndheve de normer og regler organisasjonen bygger på, og til stadighet se kosnad/nytte-faktorene en leder må ta stilling til på vegne av organisasjonen (Underdal 1994:188-189). Vi kan si at Norge innehar de lederferdighetene disse faktorene kan karakteriseres som. Formannskapet forsøkte å være lydhør overfor alle medlemmene, selv om det til tider kan være vanskelig når sentrale aktører, som stormakter, vil sette sitt preg på utfallet. Videre har Norge god kjennskap til OSSE som organisasjon og hva den står for. Norge forsøkte også etter beste evne å se OSSEs nytte av å ha sendelag eller opprette sendelag i ulike områder, og det samme gjaldt kosnad/nytte-tenkning ved andre typer engasjement. Det vil si om OSSE kunne gjøre nytte ut i fra de målene OSSE har for sitt arbeid og om organisasjonen hadde ressurser til å engasjere seg.

Vi så i analysen at Norge tok i bruk både store økonomiske og menneskelige ressurser, dette er med å avgjøre Norges *handlekraft* (punkt 4.2.2) som leder av en internasjonal organisasjon, og som er av betydning for å gjennomføre et instrumentelt lederskap (Underdal 1994:1989). I utgangspunktet var dette vervet en prestisjesak for Norge og det var ikke spart på økonomien for å jobben så godt som mulig. De menneskelige ressursene var også solide både i forhold til antall mennesker, kompetansen blant disse, og ikke minst de diplomatiske erfaringene til flere av de sentrale personene som arbeidet med formannskapet i Oslo og Wien. Personer som formannen selv utenriksminister Vollebæk, OSSE-ambassadør Eide og ambassadør Traavik blir spesielt trukket frem for sin innsats og kompetanse.

Ut i fra analysen er det også mulig å kunne si at det norske formannskapet innfridde den tredje ressursfaktoren i et instrumentelt lederskap, formell og uformell *status*

(punkt 4.2.3) (Underdal 1994:190). Gjennom rollen som formann var den formelle statusen allerede satt og ga mulighet til å få innblikk i andre fora enn det som er tilfelle når kun Norge har vanlig medlemsstatus i OSSE, EU er et eksempel på et slikt forum. Det forekom også uformell status for flere av de som arbeidet med formannskapet, både fra formannen selv, utenriksminister Vollebæk og de andre sentrale medarbeiderne. Det vil si at den uformelle statusen personene har opparbeidet seg fra før, gjennom personlig omdømme, erfaring og kontaktnett, ble brukt aktivt i forbindelse med formannskapet. En slik status benyttes til å skaffe nye kontakter og ikke minst til å kunne skape avtaler ved å arbeide på det litt mer uformelle plan i mange saker. Analysen viser at Norge fikk en del ut av å knytte den formelle og uformelle statusen sammen for å gjennomføre et effektivt lederskap.

Gjennom analysen av det norske formannskapet i forhold til instrumentelt lederskap kan vi si at Norge i svært stor grad gjennomførte en slik form for lederskap, ved å ta i bruk de rette ressursene i form av ferdigheter, handlekraft og formell/uformell status. Analysen viser også at med de ressursene som skal til så er dette en form for lederskap for mindre stater som innehar økonomiske og menneskelig kompetanse.

### 6.1.3 Et formannskap – to lederskap

Vi har sett i analysen i kapittel 4 at det ikke er kun en form for lederskap vi kan si Norge benyttet for å gjennomføre sitt formannskap i OSSE i 1999 (punkt 4.3). Vi ser kjennetegn på entreprenørlederskap på flere områder, men ikke så tydelig som innslaget av instrumentelt lederskap. Disse to formene for lederskap tar for seg ulike deler av et lederskap og kan sies å utfylle hverandre. Vi kan derfor konkludere med at begge formene for lederskap som er lagt til grunn for H1 preger det norske formannskapet, og ved å ha en slik struktur på lederskapet er det mulig å si at dette utgjør et aktivt lederskap fra norsk side. Vi har sett at Kosovo-konflikten og Tsjetsjenia-konflikten preget i stor grad 1999 og hva som satte agendaen, dette er faktorer som er med på å endre forutsetningene for et formannskap. Det er mulig å anta at Norge for eksempel kunne vist et tydeligere entreprenørlederskap hvis året 1999 ikke hadde vært preget av så markante konflikter som vi har sett eksempler på.

Vi kan likevel konkludere med at Norge ikke brukte kun en form for lederskap, men både entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap i ulike skala. Dette viser et



aktivt lederskap og ser vi kun på denne hypotesen isolert sett kan det sies å gi et lite land en viss grad av innflytelse på internasjonal politikk gjennom et slikt verv, men det gjenstår å se dette opp mot realismehypotesen og analysen omkring den.

## 6.2 Realismehypotesen - vanskelig å motsi?

*H2: Det er kun stormakter med militære og økonomiske ressurser som har innflytelse i organisasjoner som OSSE.*

Selve innflytelsen det norske formannskapet kan sies å ha hatt eller ikke hatt ble diskutert i kapittel 5 opp mot neorealismen. I det samme kapittelet ble det også diskutert i hvor stor grad det kan sies at stormaktene forsøkte å legge føringer på dette formannskapet. Videre ble det sett på hvilke egeninteresser Norge hadde eller ikke i forbindelse med dette vervet. Til slutt ble det analysert hvilke effekter et slikt formannskap kan sies å ha hatt for Norge. Alt ut fra det empiriske materialet som studien bygger på.

Av innflytelse var respondentene svært nøkterne og trakk frem noen eksempler der Norge kan sies å ha en viss grad av innflytelse, men ikke at det på noen måte kan styre internasjonal politikk i noen retning (punkt 5.1). Det gikk mer på oppfatning av at Norge kan sies å ha hatt en form for innflytelse i tilfeller som å få Russland på banen igjen i OSSE, skape ny giv innenfor OSSEs menneskelige dimensjon, sette fokus på menneskesmugling, samt ta initiativ til å få stand fangeutveksling og grenseobservasjoner. I en vid forståelse av innflytelse, ifølge punkt 1.5.4, kan vi si at Norge kunne påvirke og få satt søkelyset på konkrete områder. En smal forståelse av innflytelse, ifølge punkt 1.5.4, viser at disse eksemplene som kan oppfattes som en form for innflytelse ikke kan sies å være det, fordi de ikke har den tyngde som kreves for å få styrt disse initiativene. Dette kan begrunnes ut i fra de stormaktsinteressene som preget 1999 og som også preger OSSE kontinuerlig. Det er en klar stormaktsstyring (punkt 5.2) både av formannskapet og av OSSE. Dette er vi spesielt i forhandlingssituasjoner som i forbindelse med Sikkerhetspakten og ikke minst i forhold til styring av formannskapet i forbindelse med Kosovo og Tsjetsjenia der stormaktene vil ha gjennom sin vilje. Det er også disse statene som bestemmer hvor

aktiv aktør OSSE skal være i ulike saker. I 1999 var det bestemt av stormaktene at OSSE skulle få lov til å prøve seg som aktør i en akutt krise som i Kosovo. OSSE har ikke fått den samme rollen i andre konflikter senere, noe det kan være flere årsaker til. Årsaker som for eksempel utvidelse av EU og NATO, og terrorfrykten etter 11. september 2001 er med på å svekke oppmerksomheten rundt OSSE. Situasjonen for OSSE i dag er ikke positiv med tanke på det fundamentet som ligger i bunnen for denne organisasjonen og for de målene organisasjonen har for sin tilstedeværelse. OSSE arbeider i konflikter og i områder som per i dag ikke er av interesse for stormaktene, og heller ikke av interesse for mediene som i stor grad er med på å sette dagsorden. Dette gjør det vanskelig å utvikle organisasjonen til å bli en avgjørende aktør i europeisk sikkerhetspolitikk, slik verden ser ut i dag. De ulike formannskapene etter 1999 har heller ikke klart å sette sitt preg på OSSE som organisasjon. Østerrike i 2000 utrettet lite, spesielt ut i fra at de var under EUs embargo. Romania i 2001 og Portugal i 2002 hadde ikke de økonomiske ressursene som er avgjørende i en slik sammenheng. Felles for dem alle er at det er små stater som tar ansvar gjennom et slikt formannskap, som Norge, men det viser hvor viktig selve lederskapet er for å få utrettet noe som helst. En poeng som kan være til Norges fordel.

Til tross for at analysen peker på enkelte momenter som kan betegnes som form av innflytelse for det norske formannskapet så styrker neorealismeteorien sin posisjon ut i fra de empiriske data som er benyttet i denne studien. Selv om det er konsensus som er beslutningsstrukturen i OSSE, så er det stormaktene USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland som må bli enige for å få de andre medlemsstatene med. Det ble også gitt eksempler på at det var stormaktene, spesielt USA, som styrte og la press på det meste av OSSEs handlinger i forbindelse med krisen i Kosovo. Neorealismen kan sies å ha rett i at ressurser av militær og økonomisk art har betydning for hvilken innflytelse en stat har på internasjonal politikk, for denne teorien avgjør disse ressursene som vi har sett hvor i den internasjonale anarkiske strukturen en stat befinner seg (Waltz 1979:97-98). Norge hadde ingen avgjørende innflytelse gjennom sitt formannskap, men på bakgrunn av sine økonomiske og

menneskelige ressurser, og en struktur på sitt lederskap klarte Norge å holde oppe den aktivitet og effektivitet som kreves i en slik setting. Dette kan ha ført til at Norge fikk noe mer å si gjennom et slikt verv enn en stat uten det samme ressursgrunnlaget. Vi kan derfor anta at Norge ikke befinner seg nederst i den internasjonale anarkiske strukturen neorealismen hevder eksisterer. Likevel blir realismehypotesen styrket ut i fra analysen som er gjennomført direkte på innflytelse og stormaktsinteresser i kapittel 5.

Det er også naturlig å trekke inn egeninteressen (punkt 5.3) til det landet som har formannskapet OSSE når et slikt case drøftes opp mot neorealismen. Det settes fokus på dette på grunn av at neorealismen hevder at alle former for aktivitet som gjøres på den internasjonale arena av stater eller andre aktører gjøres av egeninteresse. Under dette punktet er empirien og neorealisme teorien noe i uttakt. Ut i fra det empiriske materialet som denne studien bygger på ser vi av analysen at de fleste respondentene er tydelige på at Norge ikke hadde noen skjult agenda og forsøkte heller ikke å fremme Norges vilje i forhandlinger og konsultasjoner. Flere av respondentene påpekte at Norge må "være" OSSE ved gjennomføringen av et slikt lederskap. En leder forhandler ikke for å få frem en løsning for størst mulig utbytte for seg selv, det er de kollektive målene som først og fremst er viktige (Malnes 1995:94). Det er likevel naturlig at en leder er interessert i hva den får ut av ulike utfall i en forhandlingssituasjon, men skal et lederskap kvalifiseres som godt må slike interesser komme som nummer to og det beste for organisasjonen som nummer en (Malens 1995:94). Vi kan konkludere med at Norge forsøkte å være en slik leder som Malens (1995) beskriver, noe de fleste respondentene bekrefter. Det er også mulig å hevde at Norge gjennom dette formannskapet kun videreføre det verdidiplomatiet som har fått større plass i norsk utenrikspolitisk arbeid, gjennom mange år med fredsmegling og ulikt internasjonalt engasjement (Matlary 2002b). Et par respondenter ga uttrykk for at Norge hadde en annen hensikt med selve formannskapet for å styrke sin stilling på andre internasjonale politiske arenaer, men likevel er det ingen bevis for at så var tilfelle, og det er heller ingen som kan si at Norge fremmet sine egne interesser fremfor OSSEs. Neorealismen vil si at dette ikke er tilfelle, alt engasjement fra en stat

sin side gjennomføres av egeninteresser. Den vil hevde at Norge allerede har vist egeninteresse ved å bli medlem av en organisasjon som det er naturlig å gjøre for stater for å sikre seg selv (Waltz 1979:91, 106). Norge er ikke medlem av EU, men ønsker likevel et trygt og sikkert Europa, og vil bidra til det gjennom et formannskap i OSSE. Det er mulig å anta at en ved å påta seg et slikt verv så er det ikke av egeninteresse slik neorealismen vil hevde, men i selve posisjonen som leder av OSSE viser empirien at det var først og fremst OSSE som organisasjon Norge arbeidet for og ikke seg selv.

Det er vanskeligere å knytte noen effekter av formannskapet for Norge sin del opp mot neorealismen. Først og fremst for at effekter i forhold til neorealisme omhandler de ressursene som gir makt og innflytelse, som igjen avgjør plasseringen i de internasjonale anarkiske strukturene. For Norge sin del ser vi i analysen i kapittel 5 at Norge ikke kan sies å ha noen direkte effekt av formannskapet, annet en generell oppfatning av at vi hadde gjort en god jobb og fikk anerkjennelse for det. Vi har sett at det blir pekt på noen indirekte effekter av dette vervet fra respondentenes side. Indirekte effekter som at flere i norsk utenrikstjeneste fikk mulighet til å skape et nettverk internasjonalt som kan brukes i senere arbeid. Videre fikk Norge en god erfaring av å oppleve realpolitikk på nært hold, dette er god lærdom i andre situasjoner når vi ikke sitter i en slik posisjon. Alt i alt kan vi si at Norge fikk god erfaring med internasjonal politikk etter dette formannskapet, men noen klare effekter kan det ikke pekes på. Neorealismen sier ingenting om effekter av en slik lederposisjon i en organisasjon uten militære ressurser eller overveldende økonomisk tyngde. I forhold til neorealismen kan vi konkludere med at OSSE-formannskapet ikke ga oss noen endret posisjon i den internasjonale anarkiske strukturen, og da er det heller ingen klare effekter å trekke frem.

Vi ser klart ut i fra realismanalysen at stormaktene fortsatt har mest å si i internasjonal politikk på tross av at også små land kan påta seg lederverv i internasjonale organisasjoner. Mye av det empiriske materiale viser til at det var sterkt påtrykk fra ulike stormakter som forøkte å få formannskapet til å jobbe i en

bestemt retning. Norge forsøkte hele tiden å fremme hva det anså var best for selve organisasjonen, men i mange tilfeller måtte stormaktene føyes for at det i hele tatt skal være mulig å komme frem til en løsning. Spesielt forhandlingene av Sikkerhetspakten og håndteringen av Kosovo og Tsjetsjenia konfliktene viser dette. Vi kan derfor foreløpig konkludere med at realismehypotesen styrkes gjennom denne studien.

### 6.3 Kritikk av det teoretiske rammeverket

Før vi kommer inn på selve konklusjonen i sammenheng, er det på sin plass å se noe kritisk på det teoretiske rammeverket som har dannet grunnlaget for hypotesene. Utfordringen ligger i at de to hypotesene befinner seg på to ulike analysenivåer. H1 og lederskapsteoriene kan sies å befinne seg på enhetsnivå, mens H2 og neorealismen i analyseres på et systemnivå, da er det vanskelig å si konkret hva studien har gitt oss av forklaring på lederskap for små land i internasjonale organisasjoner.

#### 6.3.1 Kritikk av lederskapsteoriene

Selve lederskapsteoriene som er tatt i bruk i denne analysen kan kritiseres i form av at de beskriver mye av det samme, men har kun satt forskjellige ord på det. Det ble nevnt tidligere i oppgaven at de utfyller hverandre, men dette kan også oppfattes som to sider av samme sak (Skodvin 1992:168). Malnes (1995:106) kritiserer Young og Underdal for ikke å ha et klarere skille mellom en leders aktivitet og en agent som trekkes inn i vanlige forhandlinger. Malnes (1995:106) er kritisk til at entreprenørlederskapet slik Young definerer det i så stor grad kan sies å være det samme som det Malnes kaller *problemløserlederskap*.<sup>13</sup> Dette begrunnes ut i fra at Malnes mener Young ikke tar i betraktning at i et entreprenørlederskap kan lederen gjøre mer enn å tenke ut gode løsninger på ulike problemer. Lederen skal ikke bare forsøke å sette fokus på substansen i forhandlingene, men også på den institusjonelle settingen (Malnes 1995:106-107), slik et problemløsningslederskap gjør. I forhold til Underdals instrumentelle lederskap hevder Malnes (1995:109) at denne formen forsøker kun å finne fellesløsninger og ikke ser på endringer i verdier og interesser.

---

<sup>13</sup> Problemløsningslederskap tas i bruk for å få til endringer for tvang og muligheter for sosial interaksjon. En leder handler på vegne av en større gruppe for å nå kollektive mål (Malnes 1995:91)

Dette kan være med på å holde visse strategier for selve lederskapet utenfor og det kan da være vanskelig å ha oversikten over alle aspektene (Malnes 1995:109). Malnes foreslår da en økt testing av dette område for å kunne kartlegge flere aspekter av lederskapsformen (Malnes 1995:109), noe vi håper at denne studien kan være et bidrag til. På tross av en slik kritikk kan det teoretiske rammeverket for lederskapshypotesen anses som godt nok for denne studien og har gitt økt mulighet til å analysere det norske formannskapet i OSSE. Det må da også legges til at Malnes (1995:106) påpeker at på tross av hans kritikk så er dette pionerarbeid innen lederskapsteorier i internasjonale forhandlinger og organisasjoner.

### 6.3.2 Kritikk av realismeteorien

Neorealismen, også realismen generelt sett kritiseres på bakgrunn av at den fanger svært vidt og er for bastant og for lite nyansert i sine påstander. En slik kritikk rettes ut i fra at det er svært mange nyanser som ikke kommer til syne ved bruk av en slik teori, og ved å anse militære og økonomiske ressurser som de eneste tellende i en hver form for makt og innflytelse. Samtidig er realismen også vanskelig å komme utenom i forbindelse med studie av internasjonal politikk, spesielt sikkerhetspolitikk, fordi denne teorien har vært så sentral i hele etterkrigstiden. Buzan (1996:53) kommer med en normativ kritikk av realismen ved å påpeke at realister generelt sett er med på å legitimere og reproducere de hierarkiske strukturene og de konfliktfylte relasjonene de selv fremhever. Dette fører til at stater og individer tror at det er makt som er nøkkelen til menneskelige relasjoner, og adferden til de ulike aktørene vil være preget av denne troen (Buzan 1996:54). Både idealister, som ofte kategoriseres som fredsforskere og liberale, og ulike postmoderne grupper anser realister for å være en aktiv del av den prosessen de forsøker å beskrive. Realistene selv anser seg som rasjonelle aktører som forsøker å forklare verden slik den er (Buzan 1996:53). Det er fokuset fra realismen sin side på usikkerhet, makt, stater og konfliktfylte forhold som er med på å danne grunnlaget for en slik normativ kritikk. Realismen favner svært vidt i sin oppbygning, og neorealismen trekker videre inn økonomi i sin forklaring av det internasjonale samfunnet. Dette gjør at realismen kan underbygge flere ulike tilnærmingers metodiske fremgangsmåte. Buzan karakteriserer det slik at dette har ført til at realismen har bygget opp et metodisk mangfold som sikrer den mot

epistemologiske angrep (Buzan 1996:59). Dette er momenter vi må ha i bakhodet når vi konkluderer med at H2 blir styrket i denne studien. Selv om realismen fanger vidt vil ikke det si det samme som at den kan forklare alt. Vi kan også se i konklusjonen at det er en grunn til at vi får en både-og konklusjon utledet av denne studien, fordi neorealismen ikke sier noe spesifikt om selve lederskap i den form vi behandler i H1.

## 6.4 Konklusjon

Spørsmålet i en konklusjon blir naturlig nok om oppgaven har besvart problemstillingen som er lagt til grunn for studien. Vi har fått kartlagt et formannskap som viser at Norge gjennomførte et meget aktivt, effektivt og godt formannskap i OSSE i 1999. Norge er ikke kjent for å gjennomføre slike oppgaver halvveis, det er alltid målet å være best mulig. Dette tillitsvervet var en prestisjesak for Norge å gjennomføre, spesielt ut i fra at vi ikke er medlem av EU. At dette var en viktig oppgave for Norge kom også i uttrykk gjennom de store økonomiske ressurser norske myndigheter satt inn og i antall personer, med sterk kompetanse, som ble engasjert for å kunne utføre jobben maksimalt. Vi har også gjennom analysen fått inntrykk av, noe en respondent hevdet, at jo mindre en stat er jo mer må den arbeide for å kunne utføre en effektiv jobb, noe det norske formannskapet gjorde.

I innledningskapittelet ble det antydnet at de to hypotesene som ligger til grunn for denne studien ikke er konkurrerende, men at de konklusjoner som trekkes vil være et både-og, noe som også er tilfellet. Lederskapsanalysen viste at Norge kan sies å ha gjennomført to ulike former for lederskap. Spesielt Underdals instrumentelle lederskap kan sies å være gjennomført av det norske formannskapet. Youngs entreprenørlederskap kan hevdes å ha vært innslag av i noen grad ved gjennomføringen av dette vervet. Vi kan derfor konkludere med at Norge gjennomførte bestemte former for lederskap i sitt formannskapsverv i OSSE. I en vid begrepsforståelse av innflytelse kan det sies at Norge kan ha innflytelse på internasjonal politikk, ved å være tilstede i forhandlingene, lede møter, ved å være OSSEs talerør og ansikt utad. Ved å bruke en smal forståelse av det samme innflytelsesbegrepet kan vi si at Norge ikke hadde noen innflytelse i det hele tatt på

internasjonal politikk, til tross for bestemte former for lederskap. I den smale forståelsen av innflytelse vil det ikke være rom for annet enn å direkte påvirke beslutningene som gjennomføres, altså stormakter. Vi kan derfor si at H1 blir både styrket og svekket ut i fra hvilket utgangspunkt vi velger å ta i bruk for hva som gir innflytelse, og ved å se på den alene. Likevel er det mulig å enes om at det ikke er noen sterk innflytelse et lite land med bestemte former for lederskap har på internasjonal politikk, til tross for en vel gjennomført jobb.

Det er da i større grad enklere å få styrket H2. Respondentene viser til det presset de ulike stormaktene la på OSSE-formannen i forbindelse med de ulike konfliktene, hvordan det er stormaktene som forhandler om avtaler og hvordan de samme aktørene i 1999 lot OSSE få lov til å være en sentral organisasjon i europeisk sikkerhetspolitikk. Det vi kaller innflytelse er hele veien avhengig av at stormaktene tillater det. Dette bekrefter også empirien og neorealismen, slik at det er mulig å konkludere med at det er stormakter med militære og økonomisk ressurser som fortsatt har den rådende makten i internasjonal politikk. Med dette kan vi si at problemstillingen er besvart.

*Hva slags forklaringskraft har da denne studien hatt?* Til tross for at studien viser at det er stormaktene som fortsatt har kontrollen på de fleste områder i internasjonal politikk, også for OSSE sin del, så er det likevel naturlig å trekke opp noen linjer om hvordan et lite land kan utnytte dette. Som vi har sett av det empiriske materialet så gjennomførte Norge et meget bra formannskap, og var sterk både økonomisk og kompetansemessig. Dette viser at Norge har integritet som stat og i stor grad kan påta seg slike verv og gjennomføre dem på en tilfredsstillende måte. Det er mulig å hevde at dette formannskapet er en videreføring av Norges mange oppdrag på den internasjonale arena de siste årene, og at dette i sum kan sies å gi Norge innflytelse gjennom anerkjennelse og tillitt. Norge har vært sterkt til stede i en rekke fredsmeglingsoppdrag, fredsobservasjoner i FN regi, samt bistands og misjonsarbeid verden over. Dette har vist omverdenen, spesielt da stormaktene, at Norge er til å regne med i slike sammenhenger. Vi gjør det som regel uten en form for



egeninteresse, men mer ut i fra en form for moralsk og etisk overbevisning. Eksempler på slikt engasjement er Oslo-avtalen mellom Israel og Palestina i 1993, oppdraget som fredsmegler på Sri Lanka og Kirkens Nødhjelps Petter Skauens innsats for å tilrettelegge for fredsforhandlinger mellom konfliktgruppene i Guatemala (Matlary 2002b:46). Dette er et slikt engasjement Matlary (2002b) karakteriserer som verdidiplomati og kan sies å være Norges styrke i den internasjonale politikken. Dette på tross av at norsk utenrikspolitikk har klareste tradisjon for å tenke strategisk i form av militær og økonomisk sikkerhet, altså realpolitisk (se punkt 5.3.1). Vi kan derfor si at det norske formannskapet i OSSE er en del av et slikt verdidiplomati som har utviklet seg de siste tiårene. Årsaken til at dette ikke alltid regnes som strategisk utenrikspolitikk fra norske myndigheters side er at dette ofte er individuelle initiativ og kontaktnett som i første rekke trekker Norge med (Matlary 2002b).

Det er mulig å hevde at dette er veien å gå for et lite land. Først og fremst for å få innflytelse og oppmerksomhet i verdenssamfunnet, spesielt for Norge som ikke er medlem av EU, og som ikke lenger har en trusselgrense mot Russland etter den kalde krigens slutt. Vår geografiske plassering har derfor ikke lenger så mye å si for våre allierte sikkerhetspolitiske interesser. Ved å bygge opp et godt rykte av at vi tar ansvar på eget initiativ og når vi blir bedt om det kan faktisk gi større innflytelse og ”good will” i en rekke internasjonale saker, enn primært å arbeide for militære og økonomiske strategier. Ved å fungere som en god og ærlig ”verdensborger” skal vi ikke se bort i fra at det kan gi Norge en ”spill-over”-effekt også på realpolitiske sikkerhetsspørsmål. Hva kan et lederskap i OSSE ha å konkret å si oss i denne sammenhengen? OSSE-formannskapet var med på å bekrefte det inntrykk omverdenen har av Norge, og om det ikke ga klare konkrete effekter vil det kunne spille en rolle når nye situasjoner oppstår.

Det å kunne gjenkjenne bestemte former for lederskap, slik det er gjort i denne studien, kan være med på i større grad å legitimere det lederskapet som gjennomføres både for selve formannskapslandet og organisasjonen selv. Det viser at det er en plan med det som gjennomføres ut i fra de ressurser hvert enkelt land har til rådighet og at

det ikke blir tatt avgjørelser som ikke er overveid. Hvert land må selv kartlegge sitt lederskapsgrunnlag, for å kunne avgjøre hvordan selve lederskapet skal gjennomføres. Det vil si ressurser, som vi har sett, av økonomisk og menneskelig art som er med på å kunne styrke OSSE. Det har vist seg at formannskap både før og etter Norge ikke har hatt disse ressursene i like stor grad noe som svekker selve utførelsen av lederskapet, med unntak av Danmark i 1997 (Det danske Udenrigsministeriet 1999) slik det har vært mulig å kartlegge de ulike formannskapene. Norge kan sees i lederskapsformer som kan sies å kunne benyttes av et lite land, entreprenørlederskap og instrumentelt lederskap. At ikke slike former for lederskap gir helt klar innflytelse gjennom et formannskap i OSSE, slik denne studien omhandler, kan også skyldes selve organisasjonens styrke/svakhet enn selve formannskapslandet. Vi kan likevel si at Norge fikk mer ut av dette enn mange andre stater på grunn av OSSEs mer aktive rolle i 1999 enn før og etter. Dette viser at lederskap har betydning og Norge fikk ikke svekket sin posisjon som en pålitelig og aktiv "verdensborger" gjennom dette formannskapet, selv om innflytelsen kan komme på sikt og ikke så tydelig som H1 påstod. OSSE er rett og slett en for svak organisasjon til å kunne ha noe å si i internasjonal politikk per i dag, spesielt viss vi sammenligner med andre organisasjoner som for eksempel EU og NATO. Vi kommer igjen da tilbake til utgangspunktet for innflytelse som ble definert i kapittel 1, punkt 1.5, og hva som i utgangspunktet skal telle som innflytelse. Vi har i hele denne studien vært oppmerksomme på at det ikke er et enten-eller konklusjon vi står over for, men som vi har sett et både-og. Da er det hva hver enkelt velger å ha som utgangspunkt for et lederskap som er med på å bestemme hva som skal gjelde i den store sammenhengen. I denne oppgaven har vi fokusert både på hvilke muligheter et lite land har og i hvor stor grad stormaktene styrer i kullissene i en organisasjon som OSSE. Resultatet er da som vi har sett at innflytelse teller hvis vi ut i fra en vid definisjon av begrepet trekker inn alle de ulike områdene en formann i OSSE kan opptre som aktør, men i forhold til en smal forståelse vil hva som gjelder som innflytelse også bli sterkt redusert.

## 6.5 Lederskapsteori som analyseverktøy

I denne oppgaven er det først og fremst lederskap som er det sentrale og som er nytt i en undersøkelse i forhold til dette caset. Vi kan si at lederskapsteoriene har vært med på å vise hvilke former for lederskap vi kan forvente et lite land, som Norge. Lederskapsteoriene har vist hvilket utgangspunkt en leder har i en internasjonal organisasjon og hva som ligger til grunn for en slik innsats. At Norge ikke fikk den innflytelsen H1 forventet skyldes ikke en dårlig gjennomføring av lederskapet, men andre faktorer som organisasjonens styrke i det internasjonale samfunnet, hendelser som preget 1999 og ikke minst som analysen i kapittel 5 viste hvem som bestemmer i internasjonal politikk.

Ettersom det ikke er gjort noen undersøkelse av det norske formannskapet før, har det vært interessant å trekke lederskap inn i en slik kontekst, fordi det kan være med å kartlegge hvem som faktisk bestemmer i en organisasjon, samtidig som det er av samfunnsnyttig karakter å få kartlagt Norges gjennomføring av dette vervet. Samfunnsnyttig i den forstand at norske myndigheter kan ta lærdom av dette formannskapet i sin utforming av utenrikspolitikken på ulike områder, hvordan vi kan utføre viktige verv ved en annen anledning og ikke minst få en oversikt over den kompetanse som Norge har i en slik sammenheng, dette kommer ikke alltid så tydelig frem i ulike sammenhenger. At lederskapsteorier først og fremst er blitt benyttet i å analysere lederskap i internasjonale forhandlinger fra før gjør at det er et håp om at denne studien kan være med på å overføre dette til konkret også å se på internasjonale organisasjoner.

Studien kan forhåpentligvis være med på skape et utgangspunkt for andre studier. Det ville for eksempel vært svært interessant å kunne utvide denne studien til å gjøre en komparativ studie av ulike formannskap i OSSE for å se likheter og ulikheter i lederskapet ved å bruke de samme teoriene som er brukt i denne oppgaven. En annen vei videre er å kunne sammenligne et OSSE-formannskap og et EU-formannskap, og se på eventuelle forskjeller i utførelse og innflytelse. Lederskapsteorier kan også brukes til å vurdere Norges rolle i ulike internasjonale organisasjoner. Det kunne vært

interessant å benytte lederskapsteorier i en større analyse av OSSE som organisasjon. Lederskapsteorier slik det er vanlig å tenke har stort sett vært forbeholdt forskning på næringslivsorganisering og nasjonal offentlig organisering, det er derfor helt klart at det innenfor internasjonal politikk bør gjennomføres flere studier i forhold til lederskap i forhandlinger og organisasjoner. Dette kan begrunnes med at det i dagens internasjonale politikk i større grad enn før er bestemte normer og prosedyrer som må følges for å kunne legitimere ulik politikk. Det er da det avgjørende å kunne se hvem som innehar lederposisjonen, hvordan denne utnyttes og hva har det å si for utfallet av politikken.

I denne studien har vi sett at et lite land kan ha et lederskap i en internasjonal organisasjon. Om det ikke ga klar innflytelse på internasjonal politikk er det i alle fall med på å vise at små land med de rette egenskapene kan være en aktør. Det er fortsatt militære og økonomiske ressurser som styrer den internasjonale politikken, men Norge fikk mulighet til å arbeide tett på de aktørene som er i besittelse av disse ressursene noe som ga erfaring og kanskje senere større innflytelse gjennom å ha fått vist vår kompetanse. Da er det kanskje mulig å gjøre en omformulering av Rokkans kjente formulering om at ”*Stemmer teller, ressurser avgjør*”( Rokkan 1987), for å tilpasse konklusjonen i denne oppgaven: ***Lederskap teller, men ressurser avgjør.***

## Referanser:

### Litteratur:

- Andresen, Steinar og Agrawala, Shardul (2002) : "Leaders, pushers and laggards in the making of climate regime", *Global Environmental Change* 12:41-51.
- Bachrach, Peter og Baratz, Morton S. (1962): "Two Faces of Power", *American Political Science Review* 56: 947-52.
- Buzan, Barry (1996): "The timeless wisdom of realism", kap. 2 i Smith, S., Booth, K. og Zalewski, M.: *International theory: positivism & beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cappelens leksikon (1989), bind 8.
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dahl, Robert A. (1963): *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Flynn, Gregory og Farrell, Henry (1999): "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the "Construction" of Security in the Post-Cold War Europe", *International Organization* 53:505-535.
- Granviken, Alf (1998): *Den historiske utviklingen av KSSE/OSSE*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Rapport-98/02520.
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.
- Hopmann, P. Terrence (2001): "An Evaluation of the OSCE's Role in Conflict Management", kap. 10 i Grätner, H., Hyde-Price, A. and Reiter, E. (red.): *Europe's New Security Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Jupille, Joseph, Caporaso, James A. og Checkel, Jeffery T. (2002): *Integrating Institutions: Theory, Methode, and the Study of the European Union*. Oslo: ARENA. WP 02/27.
- Krasner, Stephen D. (red.) (1983): *International Regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kvale, Steinar (1997): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lukes, Steven (1974): *Power: a Radical View*. London: Macmillan.
- Malnes, Raino (1995): "Leader" and "Entrepreneur" in International Negotiations", *European Journal of International Relations* 1:87-112.
- Matlary, Janne Haaland (2002a): *Intervention for human rights in Europe*. New York: Palgrave.
- Matlary, Janne Haaland (2002b): "Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk", Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapport 46.

- Mevik, Leif (1990): *Undervei Europa*. Oslo: Aventura.
- Mevik, Leif (1992): *Sikkerhet i Samarbeid. Hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgenthau, Hans J. (1993): *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. K. W. Thompson (revidert), New York: McGraw-Hill.
- Möttölä, Kari (1997): "The OSCE: International and Functional Developments in an Evolving European Security Order", kap.1 i Bothe, M., Ronzitti, N., Rosas, A. (red.): *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*. Haag: Kluwer Law International.
- Müller, Harald (1993): "The Internalization of Principles, Norms and Rules by Governments: The Case of Security Regimes", kap. 15 i Rittberger, Volker og Mayer, Peter (red.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Nye, Joseph S. (1991): *Bound to lead. The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schwellwer, Randall L. og Priess, David (1997): "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate". *Mershon International Studies Review* 41:1-32.
- Skodvin, Tora Hegdal (1992): "Structure" and "Agent" in Institutional Bargaining. Institutional Design and Political Leadership in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea", *Cooperation and conflict* 27:163-189.
- Sørlien, Kåre Petter (1995): *"Konferansen om Sikkerhet og Samarbeid i Europa. Et kooerativt sikkerhetsregime? Institusjonaliseringen av KSSE i et regimeendingsperspektiv, 1975-1992"*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Underdal, Arild (1994): "Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management", kap. 8 i Zartman I. W. (red.): *International Multilateral Negotiation: Approachers to the Management of Complexity*. San Fransico: Jossey-Bass Publishers.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research, Design and Methods*. California: Sage Publications.
- Young Oran (1991): "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in the International Society". *International Organization* 45:281-309.
- Østerud, Øyvind, Glodmann, Kjell og Pedersen, Mogens N. (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

## Offentlige dokumenter:

- Det danske udenrigsministeriet (1999): *I Europas brændpunkt. Det danske formannskapet i OSCE i 1997 -Erfaringer og perspektiver*. Publikasjon.
- Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora (1999).
- OSCE Handbook 2000.
- Stortingsmeldning nr. 40 (1999-2000): *Om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 1998-1999 og Norges OSSE-formannskap*.

## Avisartikler:

Aftenposten (2002): "Hardt oppgjør med Milosevic" . 9. juli.

## Internett:

Den norske OSSE delegasjonens hjemmeside (2002, oktober 28) [online]. – URL:  
<http://www.osce.mfa.no/cgi-bin/wbch3.exe?p=3873>

Den norske OSSE delagasjonens hjemmeside (2002, oktober 28) [online]. – URL:  
<http://www.osce.mfa.no/cgi-bin/wbch3.exe?p=3875>

Gassmagasinet sin hjemmeside om Jens Evensen (2003, april 28) [online]. –URL:  
[http://gassmagasinet.no/GasLex/E/body\\_e.html](http://gassmagasinet.no/GasLex/E/body_e.html)

Om Stjepan Keckes på hjemmesiden til boken "Ocean governance: sustianable development of the Seas" (1994) (2003, mars 26) [online]. –URL:  
<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu15oe/uu15oe0z.htm>

OSCE hjemmeside om "trafficing" (2003, februar 11) [online]. – URL:  
<http://www.osce.org/odihr/democratization/trafficing/>

Pressemelding fra Justitsdepartementet ( 2003, februar 11) [online]. –URL:  
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/jd/1998/presse/012005-070179/>

Utenriksminister Vollebæks redegjørelse til Stortinget 19. november 1998 (2002, oktober 22) [online]. – URL:  
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/1998/taler/032005-090228/>

## Respondenter:

Embetsmann ved Utenriksdepartementet, utført 9. september 2002, personlig intervju.

Embetsmann ved Utenriksdepartementet, utført 11.september 2002, personlig intervju.

Leder for en interesseorganisasjon (NGO), utført 18. september 2002, personlig intervju.

Høyere embetsmann ved Utenriksdepartementet, utført 25. september 2002, personlig intervju.

Høyere embetsmann ved Utenriksdepartementet, utført 28. september 2002, telefon intervju.

Tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet, utført 4. oktober 2002, personlig intervju.

Stortingsrepresentant, utført 8. januar 2002, personlig intervju.

## VEDLEGG 1:

**Intervjuguide for datainnsamling om det norske formannskapet i OSSE i 1999.**

**Varighet pr intervju ca 45 minutter.**

### **1. Gjennom sitt formannskap i OSSE i 1999, kan det sies at Norge hadde noen form for innflytelse på internasjonal politikk?**

- I hvilken grad kunne Norge styre OSSEs agenda?
- Ble formannen hørt i ulike fora hvor OSSE var representert? Eks: EU og NATO
- Fikk Norge noen form for makt?
- Hvilke andre aktører la press på Norges initiativ?
- Vollebæk som vitne i Haag i juli 2002?
- Noen form for forbedring rundt OSSEs menneskelige dimensjon, som skyldtes norsk innflytelse?
- Forhandlinger og forberedelser til toppmøtet i Istanbul?

### **2. Hva slags effekt har dette formannskapet hatt for Norge? Og på hvilken måte har Norge utnyttet dette?**

- I forhold til EU som ikke-medlem, og på bakgrunn av omstruktureringen i NATO?
- Omdømme av Norge etter 1999?
- Sterkere stemme i internasjonale saker?
- Plassen i FNs sikkerhetsråd?
- Ingen effekt, OSSE usynlig på den internasjonale arena?
- Medienes betydning? Svært stille om OSSE i Norge etter 1999.



**3. Ferdigheter, handlekraft og status (formell/uformell) er viktige ressurser for å utføre et godt lederskap i internasjonale organisasjoner. Hva kan sies om Norges kapasitet innenfor disse ressursene? Og betydningen av dem for Norges år som formann?**

- Hva slags leder ønsket Norge å være?
- Hvilke mål hadde Norge for sitt formannskap og ble disse nådd?
- Aktiv formann?
- Aktiv ambassadør i Wien?
- Ble det satt inn store økonomiske ressurser?
- Norge ansett som pålitelig utad?
- Organiseringen? I UD, Wien, sendelag etc.
- Avgjørende individuelle initiativ og plassering av personale?
- Forhandlingene og forberedelsene til toppmøtet i Istanbul?

